



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia



Ministerio de Cultura y Deporte

Plan de medidas antifraude

Contenido

1	Propósito y contenido del Plan	3
1.1	Introducción y objeto	3
2	Medidas de prevención	3
2.1	Órgano responsable del Plan antifraude	4
2.2	Desarrollo de una cultura antifraude	6
2.3.	Evaluación del riesgo de fraude	7
2.4	Política y procedimiento para la gestión de conflictos de interés	7
2.5	Aceptación de políticas y procedimientos por parte del personal	8
2.6	Principios y consideraciones ante la recepción de regalos y tratos de favor	8
2.7	Formación y concienciación en materia antifraude	8
2.8	Actividades de monitorización	9
3	Medidas de detección	9
3.1	Bases de datos / herramientas para la evaluación de riesgos	10
3.2	Indicadores de fraude / Banderas rojas	10
3.3	Canal de denuncias	10
4	Medidas de corrección	11
5	Medidas de persecución	12
5.1	Iniciar una información reservada	12
5.2	Comunicaciones y denuncias de los hechos	13
	ANEXO I: Glosario de términos	15
	ANEXO II: Código de conducta contra el fraude	21
	ANEXO III: Evaluación de riesgos de fraude	24
	ANEXO IV: Controles atenuantes	32
	ANEXO V: Banderas rojas	37

Propósito y contenido del *Plan*

1.1 Introducción y objeto

El presente *Plan* ha sido aprobado por la Subsecretaría del Ministerio de Cultura y Deporte con fecha 28 de enero de 2022 y tiene por objeto estructurar las medidas antifraude para la gestión de los fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia ('**MRR**').

Las medidas antifraude se agrupan en torno a los cuatro elementos del ciclo antifraude. En particular: (i) prevención; (ii) detección, (iii) corrección; y (iv) persecución.

A través del presente *Plan*, el Ministerio da cumplimiento a 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 ('ORDEN')*, que entre otras cuestiones requiere de la aprobación de un plan de medidas antifraude para la gestión de los fondos procedentes del MRR

A efectos aclaratorios, se recoge en el **Anexo I** un glosario de conceptos y definiciones que permiten contextualizar el alcance del presente *Plan*.

Ámbito de aplicación

Las medidas del presente *Plan* son de aplicación directa para la gestión de los fondos del MRR en el ámbito del Ministerio de Cultura y Deporte. Los fondos procedentes del MRR serán gestionados por los intervinientes a través de los siguientes instrumentos de gestión:

- Subvenciones.
- Contratación Pública.
- Gestión directa (medios propios, encomiendas de gestión y convenios de colaboración).

Para la aplicación de tales instrumentos de gestión será de aplicación la normativa correspondiente, en particular:

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (así como el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones)
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- 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.

Protección de datos personales

Cualquier tratamiento de datos que se derive de las actuaciones reguladas en este Plan deberá respetar lo establecido por la normativa aplicable en materia de protección de datos personales y por las normas internas del Ministerio que hagan referencia a esta materia.

2 Medidas de prevención

Las medidas de prevención que contempla el presente *Plan*, a implementar por el Ministerio son las siguientes:

- Sección 2.1: Órgano responsable del Plan antifraude
- Sección 2.2: Desarrollo de una cultura antifraude.
- Sección 2.3: Evaluación del riesgo de fraude.
- Sección 2.4: Política y procedimiento para la gestión de conflictos de interés.
- Sección 2.5: Aceptación de políticas y procedimientos por parte del personal.
- Sección 2.6: Principios y consideraciones ante la recepción de regalos y tratos de favor.
- Sección 2.7: Formación y concienciación en materia antifraude.
- Sección 2.8: Actividades de monitorización.

Las medidas de prevención se podrán intensificar o modificar cuando concurren circunstancias especiales que determinen su ejecución, como son la materialización de los riesgos o el cambio de las circunstancias internas o externas a las que está expuesto el Ministerio.

Estas circunstancias podrían ser detectadas durante el ejercicio de las actividades de monitorización, evaluación del riesgo y respuesta ante incumplimientos y, eventualmente, suscitarán la necesidad de adaptar las medidas y actividades de prevención.

2.1 Órgano responsable del Plan Antifraude

El Gabinete Técnico de la Subsecretaría es el órgano responsable de estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y adecuada para la gestión de los fondos del MRR en colaboración con los centros directivos del Departamento y de sus organismos adscritos. Para ello desde los centros directivos se nombrará a una persona que actuará como punto focal sobre la materia en su relación con el Gabinete.

Funciones del Gabinete Técnico de la Subsecretaría

Al amparo del presente Plan Antifraude, el *Gabinete Técnico de la Subsecretaría* ejercerá las siguientes funciones:

- Supervisar y controlar, en todo momento, el cumplimiento de las disposiciones legales y normativa interna del Ministerio de Cultura y Deporte.
- Asegurar que el Ministerio manifieste un compromiso firme contra el fraude y comunicado con claridad, que implique una tolerancia cero ante el mismo.
- 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 el Ministerio.
- Promover una cultura preventiva basada en el principio de rechazo absoluto hacia la comisión de fraudes, y en la aplicación de los principios de ética recogidos en el artículo 53 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, con independencia de su nivel jerárquico y del lugar en el que trabajen los empleados públicos.

- Asesorar en la resolución de las dudas que surjan en la aplicación de los principios éticos y las políticas y procedimientos vinculados con la gestión del riesgo de fraude.
- 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.
- Promover la preparación e implementación de programas adecuados de formación en materia antifraude con una periodicidad suficiente para garantizar la actualización de los conocimientos en esta materia.
- Promover el cumplimiento del procedimiento sancionador establecido por el Ministerio de acuerdo con la inspección de servicios del Departamento.
- Instaurar y dar a conocer entre el personal del Ministerio el Canal de denuncias.
- Recibir y analizar los casos de denuncias / notificaciones de empleados o terceros, a través de los canales establecidos para tal fin en colaboración con los órganos competentes al efecto.
- Elaboración de un informe anual donde se reflejen las actuaciones realizadas en materia de lucha contra el fraude y el conflicto de interés. Este informe se trasladará al servicio jurídico del Departamento, a la Inspección General de los servicios, a la Oficina Presupuestaria y a los órganos gestores de los proyectos y subproyectos.

El Gabinete Técnico de la Subsecretaría podrá solicitar en el ejercicio de sus funciones la colaboración de otros órganos, departamentos, áreas y personas del Ministerio de Cultura y Deporte. En particular a:

- Un representante de la Inspección General de los servicios.
- El responsable del Control de gestión, Control interno o Auditoría
- Un representante de la Oficina Presupuestaria.
- Órganos gestores del proyecto y/o subproyecto que sean convocados, según el alcance de la reunión que proceda.
- Un representante del Servicio Jurídico.

Por desempeñar su actividad en el órgano responsable del Plan de medidas antifraude, *el personal del Gabinete Técnico de la Subsecretaría* ha de reunir las siguientes características:

- Autonomía e independencia.
- Profesionalidad.
- Dedicación consagrada a velar por el cumplimiento de las normas mediante su implementación y actualización.
- Honradez.

Funciones de los centros directivos y de los organismos adscritos al Ministerio

- Informar con una periodicidad semestral al Gabinete Técnico de la Subsecretaría acerca de la actividad realizada en relación con las medidas antifraude implementadas
- Impulsar la implementación de la Política de conflictos de interés y gestionar los potenciales conflictos de interés de los empleados que participen en la gestión de los fondos procedentes del MRR.
- Impulsar el código de conducta ante el fraude entre los intervinientes en los procedimientos de gestión de los fondos procedentes del MRR.

- Analizar, identificar y evaluar los riesgos de fraude derivados de la gestión de los fondos procedentes del MRR.

2.2 Desarrollo de una cultura antifraude

Las actuaciones dirigidas a reforzar la cultura antifraude de todos los intervinientes en los procedimientos de gestión de los fondos procedentes del MRR son:

- Velar por el cumplimiento del Código de conducta antifraude donde se especifica la posición de la organización ante el fraude y se disponen los estándares, estructuras y procesos relativos a la gestión del fraude en el Ministerio (Ver **Anexo II**).
- Fomentar los valores, principios éticos y conductas recogidos en los artículos 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En particular, se hará hincapié en los siguientes principios:
 - Lealtad y buena fe con la administración.
 - Abstención en los asuntos que puedan plantear un riesgo de conflicto de interés.
 - Rechazo de cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía.
 - No influir en la agilización o resolución de trámites o procedimientos administrativos sin justa causa.
 - Confidencialidad y secreto de las materias clasificadas.
 - Administración de los recursos y bienes públicos con austeridad y la no utilización de los mismos en provecho propio.
- Formar a los intervinientes en los procedimientos de gestión de los fondos procedentes del MRR en la identificación de banderas rojas de fraude. Entre otras:
 - Subvenciones.
 - Influencia deliberada en la evaluación y selección de los beneficiarios.
 - Existencia de conflictos de interés en la instrucción del procedimiento.
 - Contratación pública.
 - Los pliegos presentan prescripciones o bien más restrictivas o bien más amplias y difusas que las aprobadas en procedimientos previos similares.
 - Reiteración de adjudicaciones a favor de un mismo licitador.
 - Aceptación continuada de trabajos de calidad insuficiente.
 - Gestión directa.
 - El beneficiario asigna de forma incorrecta los gastos de personal entre proyectos de la UE y de otras fuentes de financiación.
 - Gastos reclamados para personal inexistente.

2.3 Evaluación del riesgo de fraude

Tras la aprobación del presente plan, los centros directivos y los organismos adscritos al Ministerio llevarán a cabo una evaluación de los riesgos de fraude (*Risk Assessment*), a los que se encuentra expuestos para la gestión de los fondos procedentes del MRR, en particular a lo que se refiere a la ejecución de los procesos clave. Para esta evaluación de riesgos se utilizará la matriz ex ante que se encuentra anexada al Plan y cuya explicación se encuentra en el Anexo III del presente documento.

Esta evaluación se repetirá con una periodicidad anual o cuando se produzcan circunstancias sobrevenidas que requieran una evaluación en base a las mismas. A tal efecto, se considerarán circunstancias sobrevenidas: posibles cambios significativos en la estructura organizativa y los procesos del Ministerio, cambios regulatorios e incidentes relacionados con eventuales incumplimientos o irregularidades.

Los centros directivos y organismos adscritos al Ministerio deberán evaluar para cada instrumento de gestión los riesgos de fraude identificados. En particular:

- Identificarán los procesos en los que pueden ser cometidos fraudes y qué colectivos pueden verse afectados.
- Identificarán y priorizarán los riesgos de fraude a los que está expuesto el Ministerio. La priorización y categorización se debe llevar a cabo en función de la probabilidad e impacto que cada riesgo puede entrañar para el Ministerio.

Como consecuencia de la evaluación realizada, los centros directivos y organismos adscritos establecerán los controles atenuantes necesarios para mitigar los riesgos de fraude identificados en el ejercicio de evaluación de riesgos (Ver Anexo IV). De forma particular, para el riesgo de corrupción se recurrirá a los procedimientos establecidos para la gestión de los conflictos de interés, ya que en la gestión de los fondos procedentes del MRR los riesgos de corrupción suelen derivar de potenciales conflictos de interés y su mitigación está estrechamente vinculada con la gestión de éstos.

Asimismo, si los fondos son entregados a beneficiarios / adjudicatarios de contratos con un riesgo de insuficiencia de reputación e integridad elevado, el Ministerio deberá llevar a cabo una monitorización exhaustiva del destino de los fondos.

2.4 Política y procedimiento para la gestión de conflictos de interés

El Ministerio ha elaborado una Política de conflictos de interés dirigida a aquellos empleados públicos que puedan intervenir en la gestión de los fondos procedentes del MRR y un procedimiento de gestión de conflicto de interés que dote de funcionalidad a la Política y establezca los mecanismos de funcionamiento para la prevención y gestión de los conflictos de interés. La política y el procedimiento de gestión de conflicto de interés forman parte del conjunto del Plan Antifraude del Ministerio de Cultura y Deporte.

La **Política de conflictos de interés** recoge el siguiente contenido:

- Definición de conflictos de interés.
- Empleados y terceros que pueden estar implicados en un potencial conflicto de interés.
- Tipos de conflictos de interés.
- Mecanismos de comunicación de los conflictos de interés.
- Declaraciones de ausencia de conflictos de interés ('DACI').
- Empleados y terceros obligados a realizar las DACI.

- Mecanismos sancionadores ante eventuales existencias de conflictos de interés no reportados.

El **Procedimiento para la gestión de los conflictos de interés** recoge el siguiente contenido mínimo:

- Responsables de la gestión de los conflictos de interés.
- Funciones y deberes de los responsables de la gestión de los conflictos de interés.
- Actividades de comunicación, difusión y formación sobre los conflictos de interés.
- Mecanismos de comprobación de la integridad y exactitud de las DACI. Procedimientos de *Análisis de contrapartes* para la verificación de las DACI.
- Mecanismos y gestión de los canales para comunicar situaciones de conflictos de interés.
- Medidas para abordar los conflictos de interés.
- Reportes e informes sobre la gestión de los conflictos de interés.

2.5 Aceptación de políticas por parte del personal

Con objeto de impulsar y robustecer la cultura antifraude, el Ministerio, a través de los centros directivos y organismos adscritos, solicitará a todos los empleados que gestionen fondos procedentes del MRR la aceptación de la política de conflictos de interés. De esta manera, el Ministerio podrá garantizar que los empleados que intervienen en la gestión de los fondos del MRR son conocedores de la normativa que regula sus actuaciones.

2.6 Principios y consideraciones ante la recepción de regalos y tratos de favor

Los centros directivos y organismos adscritos velarán porque los empleados que participen en la gestión de los fondos procedentes del MRR cumplan con lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público, en lo que se refiere a la recepción y otorgamiento de regalos y tratos de favor. En particular:

- No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
- No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa, y en ningún caso cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

2.7 Formación y concienciación en materia antifraude

El Ministerio, a través de la Subsecretaría, se ocupará de que el personal que intervenga en la gestión de los fondos del MRR reciban formación recurrente para obtener un entendimiento de los riesgos de fraude a los que están expuestos por la gestión de los fondos; así como las políticas y procedimientos que guardan relación con sus actividades (p.ej. la Política de conflictos de interés).

El contenido mínimo que deberá tener la **formación antifraude** para empleados es el siguiente:

- ¿Qué es el fraude? Definición de fraude y conductas irregulares.
- El triángulo del fraude.
- Banderas rojas de potenciales situaciones de fraude.
- ¿Qué es la corrupción? Tipologías de corrupción, haciendo especial hincapié en los conflictos de interés.
- La Política de conflictos de interés. ¿Qué es un conflicto de interés? Tipologías y ejemplos.
- Banderas rojas de potenciales situaciones de corrupción y conflictos de interés.
- El Canal de denuncias – Mecanismos para reportar incumplimientos.

La formación en materia antifraude puede ser (i) planificada dentro de cada ejercicio; (ii) puntual a causa de variaciones en las circunstancias del Ministerio; o (iii) por motivo de incorporaciones o variaciones en los responsables de la gestión de los fondos.

2.8 Actividades de monitorización

El Ministerio, a través del Gabinete Técnico de la Subsecretaría se ocupará de monitorizar las medidas antifraude de forma que se mantengan adecuadas para prevenir, detectar los riesgos de fraude sobre los que se proyecta, así como corregir y perseguir los potenciales fraudes que puedan materializarse.

Esta actuación del *Gabinete* comprobará el cumplimiento de (i) el Plan; (ii) el código de conducta ante el fraude; y (iii) la *Política de conflictos de interés*.

Por otro lado, el Ministerio llevará una revisión anual del cuestionario de autoevaluación de *conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción* con objeto de evaluar el nivel de implementación de las medidas y el grado de cumplimiento del estándar de la matriz ex ante o ex post de riesgos según proceda

3. Medidas de detección

Las medidas de detección son utilizadas para detectar situaciones de fraude que puedan escapar a las medidas de prevención implantadas por el Ministerio. En particular, el Ministerio implantará las siguientes medidas:

- Sección 3.1: Bases de datos / herramientas para la evaluación de riesgos.
- Sección 3.2 Indicadores de fraude / Banderas rojas
- Sección 3.3: Canal de denuncias.

3.1 Bases de datos / herramientas para la evaluación de riesgos

El Ministerio valorará la utilización de determinadas herramientas tecnológicas que permitan llevar a cabo una adecuada gestión de los riesgos de fraude.

A continuación se determinan herramientas adicionales a aquellas que se establezcan por la legislación vigente, en particular con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, donde se concreta la obligación de recabar, en un formato electrónico que permita realizar

búsquedas y en una base de datos única, información identificativa relativa al perceptor final de los fondos, así como de los contratistas y subcontratistas.

De esta manera, las herramientas y bases de datos adicionales que considerará el MINISTERIO son:

- Bases de datos de registros mercantiles para la comprobación de relaciones societarias y beneficiarios últimos (p.ej. Informa o los Registros Mercantiles).
- Bases de datos de organismos nacionales y de la UE, entre las que se pueden encontrar bases de datos de resoluciones judiciales o de antecedentes.
- Expedientes de los empleados, en los cuales hayan realizado declaraciones de relaciones societarias, actividades externas a la función pública o declaraciones de conflictos de interés teniendo en cuenta las normas de protección de datos.
- Herramientas de prospección de datos y asignación de riesgos (p.ej. ARACHNE).

3.2 Indicadores de fraude / Banderas rojas

El Ministerio ha definido una serie de indicadores de fraude que permiten identificar pautas o comportamientos anómalos / irregulares y que permitan poner en situación de alerta a los empleados que participen en la gestión de los fondos procedentes del MRR (Ver **Anexo V**).

3.3 Canal de denuncias

El Ministerio ha implementado un Canal de denuncias que permite a sus usuarios notificar incumplimientos (fraudes).

Este canal tiene las siguientes **características esenciales**:

- La forma de acceso al canal será la página web del Ministerio a través de un formulario web <https://forma.administracionelectronica.gob.es/form/open/corp/8277/BuMM>
- Se podrán realizar denuncias por los empleados públicos del Ministerio, los empleados de las empresas y entidades participantes en el PRTR, y de cuantas personas tengan conocimiento de alguna irregularidad en la gestión de los fondos PRTR.
- El canal garantiza el carácter confidencial de la información que se reciba.

El Ministerio velará porque la definición del canal de denuncias esté alineada con la 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.

En todo caso, y en cumplimiento de lo previsto en el Capítulo II de la Directiva, el canal de denuncias sobre irregularidades en la gestión de los fondos del PRTR del Ministerio de Cultura y Deporte:

- Está diseñado y gestionado de forma que se garantiza absolutamente la confidencialidad de la denuncia
- El departamento imparcial competente para tramitar las denuncias y mantener la comunicación con el denunciante es el Gabinete Técnico del Subsecretario del Departamento, que actuará con la debida confidencialidad a lo largo de todo el procedimiento.
- Se confirmará la recepción de la denuncia en un plazo máximo de 10 días.

- En un plazo no superior a tres meses a partir de la confirmación de la recepción se facilitará, en los casos en los que resulte procedente, la información que sea compatible con el carácter reservado de los procedimientos internos que se lleven a efecto en esta materia.
- Se llevará un registro de denuncias que se conservará durante la tramitación de la notificación
- En todo momento y a lo largo de todo el procedimiento se cumplirán las obligaciones de protección de datos personales, lo que implicará la necesidad de llevar un procedimiento para la gestión de los datos personales conforme a los principios de proporcionalidad y finalidad.

Cuando de las denuncias se deriven indicios de irregularidades y fraudes se aplicará el procedimiento previsto en el apartado 5 de este documento "Medidas de persecución".

Otros medios para cursar potenciales situaciones de fraude, corrupción y conflictos de interés detectados.

De forma adicional, el MINISTERIO habilitará en su página web accesos directos a:

- El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA).
- La Oficina europea de lucha contra el fraude.

De esta manera, a través de dichos enlaces el MINISTERIO habilitará un mecanismo para que empleados y terceros puedan cursar notificaciones de potenciales situaciones irregulares o de fraude detectadas a las Autoridades Públicas competentes.

4. Medidas de corrección

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:

- recopilar toda la documentación que pueda constituir evidencias de dicho fraude;
- suspender inmediatamente el procedimiento, cuando sea posible conforme a la normativa reguladoras del mismo;
- elaborar un informe descriptivo de los hechos acaecidos;
- trasladar el asunto, junto con un informe y la pertinente evidencia documental al Gabinete Técnico de la Subsecretaría para valoración de la posible existencia de fraude;
- adoptar las medidas que conforme a la normativa reguladora del procedimiento deba o pueda adoptar para evitar la concurrencia de fraude.

El Gabinete Técnico de la Subsecretaría evaluará de manera objetiva la posible existencia de fraude 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.

El Gabinete Técnico de la Subsecretaría deberá iniciar las actuaciones previas previstas en el apartado siguiente 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.

Se evaluará 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.

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.

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.

Igualmente, 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.

La detección de posible fraude, o su sospecha fundada, conllevará la inmediata suspensión del procedimiento, la notificación de tal circunstancia en el más breve plazo posible 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 de acuerdo con la legislación vigente.

Así mismo el Ministerio, de acuerdo con la normativa, en el caso de que se constatará la comisión efectiva de un fraude, retiraría los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude y financiados o a financiar por los fondos procedentes del MRR.

5. Medidas de persecución

Para la persecución de los fraudes detectados el Ministerio podrá llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Sección 5.1 Iniciar actuaciones previas
- Sección 5.2: Comunicaciones y denuncias de los hechos.

5.1 Actuaciones previas y medidas sancionadoras

Cuando el Ministerio, a través de los canales establecidos, reciba una denuncia sobre un potencial fraude o irregularidad producida en la gestión de los fondos procedentes de MRR, el Gabinete Técnico de la Subsecretaría evaluará la denuncia y analizará la razonabilidad de llevar a cabo o no una investigación. En el caso de que se produjera una sospecha razonable sobre la comisión de un fraude, el Gabinete dará traslado a Subdirección General de Recursos Humanos e Inspección de los Servicios del Ministerio, que actuará conforme a lo establecido en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales

El objetivo de la investigación será resolver las sospechas de fraude desde su origen hasta su esclarecimiento o incoar un expediente disciplinario, y determinar las medidas correctivas que correspondan.

En el caso de que se constate la materialización de un fraude en la gestión de los fondos procedentes del MRR, el MINISTERIO podrá tomar las siguientes **medidas sancionadoras**:

- En el caso de que el fraude hubiera sido realizado por un empleado público, se aplicarán medidas sancionadoras de carácter laboral respetuosas con la normativa aplicable, sin que por ello pierdan contundencia o proporcionalidad con la gravedad de los hechos de los que traigan causa, informando si procede a los representantes legales de los trabajadores. En particular se tomará en consideración el Estatuto Básico del Empleado Público.
- En el caso de que el fraude hubiera sido realizado por un tercero (beneficiario, contratista o subcontratista) se aplicarán las medidas disciplinarias o contractuales proporcionales a los daños ocasionados. Todo ello, tomando en consideración las normativas y regulaciones aplicables; en particular: (i) la Ley General de subvenciones; y (ii) la Ley de Contratos del Sector Público.

5.2 Comunicaciones y denuncias de los hechos

De forma adicional, y en función de la trascendencia de los hechos producidos, el Ministerio denunciará en los siguientes supuestos:

- En el caso de hechos punibles, realizará una denuncia a las autoridades públicas competentes, en particular a al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea contra el Fraude.
- Cuando corresponda, denunciará los hechos ante el Ministerio Fiscal y los tribunales competentes.



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia



Anexos

Plan de medidas antifraude

ANEXO I: Glosario de términos

Las definiciones que se recogen a continuación son conceptos referidos en la ORDEN, así como relacionados con la gestión del riesgo de fraude.

- **Acción correctiva:** acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad detectada u otra situación indeseable.
- **Acción preventiva:** acción tomada para eliminar la causa de una no conformidad potencial, u otra situación potencial indeseable.
- **Actividades de control:** son aquellas acciones que se establecen a través de las políticas y procedimientos que ayudan a garantizar que las medidas tomadas por la Dirección para mitigar los riesgos de cumplimiento de los objetivos de información financiera se estén llevando a cabo. Las actividades de control, ya sean automáticas dentro de un sistema de información o mediante procesos manuales, pueden cubrir varios objetivos de control y se aplican a distintos niveles funcionales y organizacionales. Las actividades de control se dividen en:
 - Actividades de Control en los procesos. Controles sobre los procesos operativos de una organización que serán más específicos que los controles generales de la misma.
 - Actividades de Controles generales de la entidad. Controles que nacen en la dirección de una organización y trascienden a todos los niveles de la misma e incluyen las funciones, actitudes, consciencia y actividades por parte de los órganos de gobierno y la dirección en relación al control interno, así como la importancia de éste en la entidad. Los controles generales de la entidad varían en precisión y naturaleza y pueden tener un efecto directo o indirecto en la probabilidad de que un error sea prevenido o detectado a tiempo.
- **Amenaza:** cualquier circunstancia o evento que pueda potencialmente causar un daño a los activos. Se incluyen también aquellas acciones, intenciones, o métodos de ataques capaces de modificar el estado de seguridad de un activo o de acceder de forma no autorizada a los mismos.
- **Análisis y evaluación de riesgos:** proceso que permite la identificación de las amenazas que acechan a los activos de información, para determinar la vulnerabilidad del sistema ante esas amenazas y para estimar el impacto o grado de perjuicio que una seguridad insuficiente puede tener para la organización, valorando cierto conocimiento del riesgo que se corre.
- **Análisis de contrapartes:** proceso por el cual una entidad puede verificar que un tercero es quien realmente dice ser, proveyendo una oportunidad de revisar y confirmar la validez de los registros existentes de éste y sus actividades pasadas. La frecuencia, legitimidad o propósito de este proceso puede variar en determinados puntos según las necesidades de quien lo lleva a cabo. Por lo general este proceso se acompaña de actividades complementarias que permiten dar un detalle y comprensión mayores a los hallazgos realizados.
- **Banderas rojas:** más conocido por su anglicismo “*red flags*”, es un concepto que hace referencia a todos aquellos signos o indicadores, entendidos como hechos perceptibles, cuya ocurrencia sugiere un potencial problema o amenaza para una entidad y que suponen un aviso de que podrían estar llevándose a cabo acciones relacionadas a este hecho y/o análogas al mismo, que suponen la comisión de una actividad ilícita.
- **Canal de denuncias:** herramienta que permite a los empleados de una entidad y, en ocasiones, a terceros, si su disponibilidad lo permite, alertar de manera estrictamente confidencial a la dirección de la propia entidad sobre

las sospechas y/o pruebas que dicho individuo tiene de mala conducta por parte de un tercero. Se utilizan para fomentar la prevención detección de actos de fraude.

- **Clasificación de la información:** proceso de determinación por el que se establece que un activo de información requiere un nivel específico de protección contra su difusión a acceso no autorizado, su alteración o destrucción o de su valor como prueba. Asignación de ese nivel al activo.
- **Código de conducta antifraude:** instrumento de gestión de organizaciones que establece reglas para perfilar las prácticas y comportamientos específicos para la evasión de prácticas fraudulentas, que deben ser alentados o prohibidos en una organización o individuo en base a su declaración de valores, principios y creencias.
- **Conducta irregular:** concepto que normalmente hace referencia a incumplimientos de leyes, regulaciones, políticas y procedimientos internos y expectativas del mercado de la conducta ética empresarial.
- **Componente:** Cada una de las treinta divisiones en las que se estructura el PRTR, dedicada a un ámbito de la economía y que pretende conseguir, a través de un conjunto coherente de Medidas (Reformas e Inversiones conexas), efectos transformadores en los respectivos ámbitos.
- **Confidencialidad:** carácter reservado de la información por el cual su acceso o conocimiento está limitado a las personas, entidades o procesos que han sido debidamente autorizados. Propiedad de un activo de información que establece que no debe ser transmitido o accedido por personas, entidades o procesos no autorizados.
- **Conflicto de interés:** hecho que se produce 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.
- **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 de los aspectos concretos de la conducta, o comportamiento con el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones en el caso de que tuvieran que asumir determinadas responsabilidades oficiales.
- **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 con 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.
- **Contrato:** acuerdo escrito entre dos o más partes, en el que se establecen las condiciones para el suministro de bienes y/o servicios, tanto en el caso de acuerdos marco o acuerdos puntuales de ejecución.
- **Control detectivo:** actividad que permite identificar la ocurrencia de un riesgo.
- **Control preventivo:** actividad que ayuda a evitar que ocurra un riesgo.
- **Controles clave:** aquellos que mitigan de manera adecuada y con la anticipación necesaria la existencia de fraudes o errores, con impacto material, en el buen funcionamiento de un proceso, la emisión información financiera emitida. Incluyen controles generales a nivel de la entidad y actividades de control seleccionadas por su efecto para mitigar los riesgos significativos sobre la información financiera.

- **Corporate Intelligence:** metodología tendente a la recopilación, análisis y presentación gráfica de la estructura societaria y patrimonial vinculada con una persona física o jurídica y de las diferentes vinculaciones financieras o patrimoniales que pudieran surgir mediante la obtención de información relativa a terceros que resulten objeto de análisis e investigación.
- **Corrupción:** abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios de carácter privado.
- **Directiva:** instrumento de Planificación y Control que establecen principios básicos a tener en cuenta de manera transversal en el resto del cuerpo normativo y recogen las líneas de actuación establecidas por la alta Dirección para algunos aspectos estratégicos cuyo ámbito de aplicación es toda la entidad. Aplicable también a la normativa europea que precisa de transposición para su aplicación.
- **E-Discovery:** anglicismo que hace referencia al análisis de grandes cantidades de datos en formato electrónico obtenidos mediante procedimientos de Análisis Forense Digital, que permite la validación y presentación de los resultados obtenidos a los abogados, tribunales y regladores en el marco de futuros procesos, disputas, investigaciones o revisiones internas.
- **Efectividad del control:** el Sistema de Control es efectivo cuando proporciona una seguridad razonable de que se hayan cumplido los objetivos de control fijados. Para ello los principios y elementos del sistema de control interno –entorno de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y monitorización– deben estar presentes, encontrarse en funcionamiento de forma continua en la ejecución de los procesos y operar de forma integrada.
- **Entidad decisora:** entidad con dotación presupuestaria en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a la que le corresponde la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las Reformas e Inversiones, así como del cumplimiento de los hitos y objetivos de las mismas. Las Entidades decisoras son los departamentos ministeriales, responsables de Componentes. Para un mismo Componente, se establecen tantas Entidades decisoras como departamentos ministeriales responsables existan.
- **Entidad ejecutora:** entidad a la que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los Proyectos o Subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la Entidad decisora. Las Entidades ejecutoras de Proyectos son los departamentos ministeriales y entidades de la Administración General del Estado ('AGE') y en el caso de Subproyectos son departamentos ministeriales, entidades de la AGE, de las Administraciones Autonómica y Local y otros participantes del sector público.
- **Estructura organizativa:** instrumento de Planificación y Control en el que se definen las relaciones jerárquicas y funcionales de las distintas unidades organizativas que conforman la entidad.
- **Forensic Accounting:** o auditoría forense, es un área especializada de la contabilidad que tiene como objetivo el análisis de la información financiera de una entidad para determinar si se han llevado a cabo dentro de ésta incidentes o actividades relacionadas con fraude, lavado de dinero, soborno, malversación de fondos, etc. Este análisis no se ciñe a los números y busca entender la realidad en la que los mismos se producen, permitiendo exponer ante los órganos judiciales pertinentes las conclusiones obtenidas, si así fuese requerido, respecto a los hechos acontecidos en la entidad que han arrojado como resultado los registros financieros que han generado las dudas en cuanto a su veracidad.
- **Fraude:** 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:
 - 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.
- Al desvío de esos mismos fondos a otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio.
- **Fraude externo:** implica una utilización de los recursos de la entidad o enriquecimiento por individuos ajenos a la misma.
- **Fraude interno:** actividades realizadas dentro de la organización tales como manipulación de la información financiera, robos, apropiación indebida de activos, etc. Puede ser realizada por Miembros de la Organización en connivencia o colusión con terceras partes.
- **Gestión:** acción de llevar a cabo el desempeño de las funciones encomendadas a un responsable.
- **Hitos y Objetivos (HyO):** Metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo, que permiten verificar que las Medidas, Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción logran la finalidad o los resultados para los que se definieron. Para cumplir su función, los HyO tienen asociados Indicadores (cualitativos o cuantitativos) que miden su progreso y determinan su cumplimiento.
- **Impacto:** es el efecto que tiene un riesgo sobre el cumplimiento de los objetivos de la entidad, pudiendo afectar levemente al cumplimiento de éstos o llegando incluso a poner en peligro la continuidad de la entidad.
- **Indicadores:** Medidores del progreso o avance a través de los cuales se determina el grado de cumplimiento de los HyO.
- **Informe de Previsiones:** Informe trimestral elaborado por el órgano gestor correspondiente para cada Proyecto y Subproyecto o por el órgano responsable de cada Medida, según su ámbito de competencia, en el que se identifican los posibles riesgos de incumplimiento y las desviaciones respecto a la planificación y se establecen, en cada caso, acciones preventivas o correctoras.
- **Informe de Gestión:** Documento elaborado y firmado, según sea el ámbito, por el órgano gestor de una entidad ejecutora para el Proyecto o el Subproyecto o por el órgano responsable de la Medida o el órgano responsable del Componente de una Entidad decisora, por el que el firmante se hace responsable de la información que consta en el mismo en relación con la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicho documento acredita el estado de situación en cada ámbito (Componente, Medida, Proyecto o Subproyecto) en relación con los correspondientes Hitos y Objetivos y con el resto de requerimientos del Reglamento de Recuperación y Resiliencia, así como de la información contable sobre el gasto en que se ha incurrido.
- **Instrumentos de planificación y control:** conjunto ordenado de mecanismos que facilitan la coordinación del trabajo, con el objeto de apoyar eficazmente la toma de decisiones y el control de las correspondientes acciones, para alcanzar óptimos resultados en la consecución de los objetivos.
- **Investigación (de fraude):** Realización de actividades más allá de lo puramente contable que permiten detectar y responder ante conductas irregulares. Se basa en la aplicación de rutinas desarrolladas para identificar patrones de comportamiento irregular, la utilización de procedimientos de análisis de bases de datos financieros, operativos y otros sistemas empresariales, el procesamiento de información electrónica, o la detección de errores en informaciones financieras y reportes potencialmente engañosos o inadecuados, con el objetivo de determinar la posible pérdida financiera de la situación investigada.
- **Manual de funciones:** Instrumento de Planificación y Control que recoge los niveles principales de la estructura organizativa y determina las funciones y responsabilidades más relevantes del ámbito de la gestión encomendado a cada una de sus unidades organizativas.
- **Materialidad:** es la magnitud de un error u omisión en la información financiera que puede cambiar o influenciar el juicio razonable de una persona.

- **Mecanismos de debida diligencia interna:** procesos aplicados por una entidad u organización internamente, con el objetivo de llevar a cabo una investigación sobre entidades o individuos de manera voluntaria con el objetivo de verificar y garantizar las buenas prácticas de aquellos procesos o actividades revisados.
- **Medidas:** conjunto de Reformas e Inversiones conexas incluidas en un determinado Componente y que permiten alcanzar los efectos transformadores pretendidos en el ámbito del correspondiente Componente, de acuerdo con el Reglamento (UE) 214/2021, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- **Medidas antifraude:** acciones adoptadas por una entidad con el propósito de evitar que se produzcan hechos fraudulentos o que determinadas personas los cometan dentro de la misma.
- **Modelo de alcances:** herramienta que permite configurar y sistematizar ciertos parámetros predefinidos para la obtención y categorización del perímetro lógico de acciones y tareas que se van a desarrollar en un proyecto o en un proceso.
- **Monitorización:** proceso de supervisión de una determinada actividad, acción, proceso o medida tomada para observar su desarrollo en el tiempo y medir dicha evolución.
- **Norma:** instrumento de Planificación y control que define el criterio de proceder al que debe ajustarse el quehacer directivo en aspectos organizativos. Incluye reglas y preceptos de obligado cumplimiento para las unidades de gestión.
- **Órgano responsable:** Órgano que en el ámbito de la Entidad decisora es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión de la Medida o del Informe de Gestión del Componente. Para los Informes de Gestión a nivel Componente esta función será asumida por la Subsecretaría. El órgano responsable de la Medida, además de los Informes de gestión de la Medida, firmará los Informes de Previsiones y los Certificados de Cumplimiento de los hitos y objetivos de la Decisión de Ejecución del Consejo (Council Implementing Decision o CID) y Disposiciones Operativas (Operational Arrangements u OA) asociados a la Medida.
- **Órgano gestor:** Órgano que en el ámbito de la Entidad ejecutora es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del Proyecto o Subproyecto. El Órgano gestor firmará también los Informes de previsiones y los Certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos críticos y no críticos del Proyecto o Subproyecto. En los casos en los que exista coste asociado, en el ámbito de los departamentos ministeriales y entidades de la AGE el Órgano gestor será la unidad que tiene el presupuesto.
- **Probabilidad:** es la posibilidad de que se materialice un riesgo.
- **Probabilidad de suceso:** La probabilidad asociada a un suceso o evento aleatorio es una medida del grado de certidumbre de que dicho suceso pueda ocurrir.
- **Procedimiento:** las acciones que se llevan a cabo para implementar una política.
- **Proceso:** conjunto de fases sucesivas necesarias para la realización de cada una de las diferentes tareas que se desarrolla en un ciclo.
- **Programa:** Conjunto de Proyectos que se agrupan para facilitar su gestión y seguimiento. Esta agrupación es opcional.
- **Proyecto:** Conjunto de acciones, recursos y medios bajo la dirección de un único responsable (Entidad ejecutora) que se crea para conseguir, en un plazo determinado de tiempo, la finalidad o resultados para los que se han definido las Medidas del PRTR
- **Subproyecto:** Descomposición de parte de un Proyecto o de otro Subproyecto cuando para su ejecución interviene más de una Entidad ejecutora. La descomposición en Subproyectos lleva asociada la transferencia de recursos económicos y el compromiso de cumplimiento de hitos y objetivos a la Entidad ejecutora responsable del Subproyecto.

- **Riesgo:** es la materialización de un evento con un impacto negativo para la consecución de los objetivos.
- **Riesgo de integridad:** aspectos relativos a corrupción, blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y fraude fiscal, financiación ilegal de partidos políticos, así como cuestiones relativas al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y cualquier otro asunto relativo a la ética y el buen gobierno de una Organización.
- **Riesgo de reputación:** incluye cualquier cuestión o controversia asociada a un miembro de la Organización que pueda afectar negativamente a la imagen pública y a la reputación de una Organización. Engloba aspectos del ámbito de la responsabilidad corporativa (sociales, ambientales y de buen gobierno), así como financieros, operacionales o estratégicos de la entidad, y otras situaciones que pueden dañar gravemente la reputación de las organizaciones (p.ej. fraude, conflictos de interés, etc.).
- **Risk Assessment o Evaluación de riesgos:** es el proceso empleado para la identificación y análisis de eventos futuros que entrañen un potencial riesgo debido al posible impacto negativo que podría generar en individuos, organizaciones, activos, y que permite juzgar la tolerabilidad de dicho riesgo potencial en base a análisis de determinados factores preestablecidos, concernientes a la situación de la entidad.
- **Subproceso:** es un conjunto de actividades con entidad propia dentro de un proceso (cada una de las fases que colabora en completar la tarea del proceso). Un proceso puede estar o no compuesto de varios subprocesos.
- **Triángulo del fraude:** modelo originado a partir de la hipótesis de Donald Cressey e implementado por al ACFE (*Association of Certified Fraud Examiners*) para explicar los factores que hacen que una persona llegue a cometer fraude laboral. Consta de tres componentes que, juntos, llevan a un comportamiento fraudulento:
 - La **percepción** de la necesidad económica, situación no compartible con otros. Representa la presión. Esto es lo que motiva el delito en primer lugar. El sujeto tiene algunos problemas financieros que no es capaz de resolver por medios legítimos, así que empieza a considerar el llevar a cabo un acto ilegal, como robar efectivo o falsificar los estados contables, como una forma de resolver su problema. El problema financiero puede ser personal (por ejemplo: demasiadas deudas personales) o profesional (por ejemplo: su trabajo o negocio están en peligro).
 - La **oportunidad percibida**, la cual define el método por el cual se cometerá el ilícito. La persona debe ver alguna forma por la cual puede usar (abusar) su posición de confianza para resolver sus problemas financieros con una baja percepción del riesgo de ser descubierto.

ANEXO II: Código de conducta contra el fraude

¿Qué es el fraude?

El artículo 3 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.

A los efectos de la Directiva PIF, se considera “*fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión Europea lo siguiente:*

- a) *En materia de gastos se define el fraude como cualquier «acción u omisión intencionada, relativa:*
- i. *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.*
 - ii. *Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.*
 - iii. *Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio».*
- b) *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:*
- iv. *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,*
 - v. *el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o*
 - vi. *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”.*

Adicionalmente, 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*».

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.

Alcance de este código

El presente Código se desarrolla para dar cumplimiento a la Orden HFP/1030/2021, según la cual, el Ministerio, como entidad participante en la ejecución de actuaciones del PRTR debe aplicar medidas proporcionadas contra el fraude y estructuradas en torno a los cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución. Entre estas medidas se indica 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 SNCA), etc. El código está dirigido en particular a los empleados del Ministerio de Cultura y Deporte que intervengan en la gestión de fondos del PRTR y de manera más amplia a todos los miembros del Departamento.

Órgano responsable

El Gabinete Técnico de la Subsecretaría, en colaboración con los centros gestores y los organismos adscritos del Departamento, es el órgano responsable directo de la gestión de los riesgos de fraude y se encarga de establecer los mecanismos para prevenir, detectar, corregir y perseguir las situaciones de fraude que pudieran afectar al Ministerio.

Sin perjuicio de lo anterior, todos los centros directivos del Ministerio de Cultura y Deporte son responsables de evitar situaciones que pudieran originar fraude en el Departamento y de denunciar los indicios del mismo.

Conducta ante el fraude

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre sobre legislación de contratos públicos referencia en su artículo 64 *“Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses”* que *“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”*.

Serán de aplicación para los empleados del Departamento los principios que se establecen en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En particular, el Capítulo VI *“Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta”*, en cuyo artículo 53 se especifican entre otros, los siguientes *“Principios éticos”*:

1. *“Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.*
2. *Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.*

[...]
5. *Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.*
6. *No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.*
7. *No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.*

Adicionalmente, el Artículo 54. *“Principios de conducta”* establece en relación a los empleados públicos:

3. *“Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.*

[...]
5. *Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. [...]*
6. *Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal”*

Sin menoscabo de cualquier otra legislación aplicable en materia de fraude, los empleados del Departamento deberán actuar de manera íntegra y permaneciendo alerta para prevenir, evitar, identificar y denunciar situaciones de fraude.

Canales de denuncia

La Subsecretaría ha habilitado un canal de denuncias para comunicar cualquier situación de fraude, corrupción o conflictos de interés, al que se puede acceder a través de la página web del Ministerio.

El canal de denuncias cumple los siguientes principios generales (i) Confidencialidad; (ii) Ausencia de represalias; (iii) Proporcionalidad; (iv) Documentación. La Subsecretaría garantizará el tratamiento de los datos de carácter personal conforme a lo previsto en la legislación de todas las denuncias recibidas.

De forma adicional, el personal del Ministerio y terceros tienen a su disposición los canales de denuncia habilitados por:

- El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA).
- La Oficina europea de lucha contra el fraude.

Sanciones

En el caso de que se produzca la materialización de un fraude en la gestión de los fondos procedentes del MRR, el Ministerio aplicará medidas disciplinarias de acuerdo con las normativas y regulaciones vigentes. En particular (i) el Estatuto Básico del Empleado Público (ii) la Ley General de subvenciones; y (iii) la Ley de Contratos del Sector Público.

Así mismo el Ministerio, en el caso de que se constatará la comisión efectiva de un fraude, retirará los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude y financiados o a financiar por los fondos procedentes del MRR.

ANEXO III: Evaluación de riesgos 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 establece la obligatoriedad de incluir dentro del “Plan de Medidas Antifraude” la previsión de 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”*

El presente apartado tiene por objeto describir el sistema que el Ministerio utilizará para llevar a cabo la evaluación del riesgo de fraude en relación con las operaciones que gestionará en el marco del MRR durante la vigencia del mismo. Para ello, y siguiendo las orientaciones establecidas en el Anexo III.C de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, se ha partido de las herramientas de evaluación del riesgo y lucha contra el fraude establecidas por las Autoridades de Gestión del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

A continuación, se expone el sistema establecido para llevar a cabo la evaluación de riesgo de fraude.

Concepto de fraude y diferencia con error

El día 30 de septiembre de 2021 se publicó la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre donde se determina la obligatoriedad de la existencia de un «Plan de Medidas Antifraude».

Como punto de partida debe determinarse qué se entiende por fraude y diferenciarlo del error, ya que, si bien de ambos supuestos se deriva una irregularidad, las consecuencias de las mismas difieren debido a la especial gravedad de los supuestos de fraude, especialmente cuando se trata de fondos públicos.

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 siguiente definición de fraude en materia de gastos, entendiéndose por tal cualquier *“acción u omisión intencionada, relativa:*

- i) *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.*
- ii) *Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.*
- iii) *Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio”.*

Por su parte, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 define irregularidad como: *“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”.*

Finalmente, se entiende por “corrupción”, de acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión, como el *“abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios de carácter privado”.*

La diferencia fundamental entre el fraude y el error es la intencionalidad. Este matiz debe ser tenido en cuenta durante todo el proceso de autoevaluación, con el fin de poder aislar los casos de fraude que se puedan producir durante todo el proceso de gestión.

Asimismo, durante todo el proceso de evaluación deben tenerse presentes las principales manifestaciones del fraude dentro del Sector Público, con el fin de prestar especial atención a aquellos aspectos del proceso de gestión de las

operaciones que pudieran enmarcarse en los mismos. Podrían citarse, entre otras, las siguientes acciones fraudulentas:

- Falsificar, sustituir o destruir deliberadamente registros con fines de lucro personal.
- Infringir intencionadamente normativas y procedimientos financieros o legales.
- Abusar del propio cargo para beneficiar a amigos, familiares u otros.
- Utilizar el engaño con la intención de obtener un beneficio, evitar una obligación o causar pérdida a otra parte vinculada.
- Sustraer fondos o activos de la entidad o sus asociados

Con carácter general cuando se produce un supuesto de fraude concurren los siguientes factores:

- Oportunidad, que se produce bien por la inexistencia o deficiencia de controles.
- Motivación, que se produce por las que rodean a la persona que lo comete
- Racionalización, que es la explicación que quien ha cometido fraude le da a su propia conciencia para justificar dicha acción

Herramientas de evaluación del riesgo de fraude: Matrices Ex Ante y Ex Post

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre tal y como se indica en párrafos anteriores, establece la necesidad de que los organismos que van a participar en la gestión del fondos del MRR establezcan mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses e indica que debe tenerse presente lograr, de forma inicial, una homogeneidad en el diseño de las medidas por parte de los participantes, sin perjuicio de la aplicación de medidas adicionales atendiendo a las características y riesgos específicos de la entidad de que se trate y a la posibilidad de que los instrumentos utilizados se vayan adaptando en base a los resultados obtenidos.

Para el establecimiento de los instrumentos para la evaluación del riesgo de fraude, y siguiendo lo establecido en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, se ha partido de las herramientas preexistentes elaboradas para el periodo de programación 2014-2020 por las Autoridades de Gestión del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Matriz Ex Ante y Matriz Ex Post.

Estas matrices se configuran como instrumentos para la autoevaluación del riesgo de fraude y se centran en las situaciones que, para cada sistema de gestión y fase de ejecución, pueden ser más susceptibles de manipulación, en la determinación de la probabilidad de que se produzca y cuantificación de la gravedad de estas situaciones, así como en los controles para mitigar estas situaciones.

El objetivo de evaluación es identificar los riesgos específicos sobre los que no se están llevando a cabo controles o no se han implementado medidas que permitan mitigar o reducir hasta niveles aceptables la probabilidad de que se produzcan, así como el impacto sobre las actividades potencialmente fraudulentas, en caso de que acontezcan.

La evaluación del riesgo de fraude no persigue detectar irregularidades en la gestión, sino que tiene como objetivo específico la identificación de determinados riesgos de fraude.

Objetivo, descripción y elementos de la matriz de riesgos

La matriz de riesgos tiene como finalidad:

- Identificar aquellos riesgos que tengan un impacto significativo en las operaciones que se vayan a financiar con cargo al MRR. La determinación inicial de los riesgos se completará, en su caso, con los riesgos que puedan identificarse durante la ejecución.
- Cuantificar la probabilidad y el impacto del riesgo.

- La definición de mecanismos que permitan anular o mitigar los riesgos identificados.

Esta Matriz de evaluación está integrada por dos instrumentos:

- La Matriz Ex Ante
- La Matriz Ex Post

Las matrices se han estructurado en torno a los tres principales sistemas de gestión:

- Subvenciones
- Contratación
- Gestión directa, en sus tres posibles modalidades:
 - Medios propios
 - Encomiendas de gestión
 - Convenios

Toda la estructura de evaluación se centra en dos conceptos principales:

- 1. Riesgos**, entendidos como eventos o acciones que, en caso de producirse, pueden afectar negativamente y de forma significativa a:
 - La capacidad y eficacia de los instrumentos de gestión.
 - La selección y ejecución de las operaciones.
 - La justificación de las operaciones.
 - La reputación de los agentes intervinientes.
 - La mitigación de la potencial ocurrencia de irregularidades o fraude
- 2. Banderas Rojas** (asociadas a cada riesgo), entendidas como indicadores de que el riesgo asociado se pueda estar materializando.

Los riesgos que se han considerado para realizar la evaluación son los siguientes:

- **Subvenciones:**
 - a. Limitación de la concurrencia.
 - b. Trato discriminatorio en la selección de los solicitantes.
 - c. Conflictos de interés en el comité de evaluación.
 - d. Incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado.
 - e. Desviación del objeto de subvención.
 - f. Incumplimiento del principio de adicionalidad.
 - g. Falsedad documental.
 - h. Incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa nacional y comunitaria en materia de información y publicidad.
 - i. Pérdida de pista de auditoría.

- **Contratación:**
 - a. Manipulación del procedimiento a efectos de limitar la concurrencia.
 - b. Prácticas colusorias en las ofertas.
 - c. Conflicto de interés.
 - d. Manipulación en la valoración técnica y/o económica de las ofertas presentadas.
 - e. Irregularidades en la formalización del contrato.
 - f. Incumplimiento de las obligaciones o irregularidades en la prestación que beneficien al adjudicatario.
 - g. Falsedad documental.
 - h. Incumplimiento de los deberes de información y comunicación de apoyo del Mecanismo.
 - i. Pérdida de pista de auditoría.
- **Gestión directa:**
 - Medios propios:
 - a. Asignación incorrecta deliberada de los costes de mano de obra.
 - b. Ejecución irregular de la actividad.
 - c. Sobrestimación de la calidad o de las actividades del personal.
 - d. Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria aplicable en materia de elegibilidad, conservación documental, publicidad, etc.
 - e. Pérdida de pista de auditoría.
 - Encomiendas de gestión:
 - a. Inexistencia de necesidad justificada para la encomienda de gestión.
 - b. Incumplimiento por el órgano encomendante de los requisitos subjetivos para serlo.
 - c. Incumplimiento por el órgano encomendado de los requisitos para ser considerado ente instrumental.
 - d. Limitación de la concurrencia en el caso de ejecución por terceros.
 - Convenios de colaboración:
 - a. Elusión del procedimiento de contratación mediante la celebración de convenios.
 - b. Conflictos de interés.
 - c. Formalización incorrecta del convenio.
 - d. Limitación de la concurrencia en el caso de ejecución del convenio por terceros.
 - e. Incumplimiento por parte de la entidad colaboradora de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria aplicable en materia de elegibilidad, conservación documental, publicidad, etc.

Las herramientas

La Matriz Ex Ante:

- **Concepto:**

Este instrumento tiene como objetivo medir la exposición teórica al riesgo de la entidad para cada uno de los métodos de gestión que utiliza para la gestión de los Fondos tal y como se indicaba en apartados anteriores:

- Subvenciones
- Contratación
- Gestión directa

El ejercicio de autoevaluación que se llevará mediante este instrumento se va a realizar de forma inicial con base en los datos históricos y la experiencia previa de los centros directivos que van a encargarse de la gestión de operaciones financiadas con cargo al MRR y de los procedimientos implantados y definidos en los Manuales de Gestión y control.

El resultado permitirá determinar, a priori, la probabilidad de suceso de los riesgos del Ministerio y señalar los controles puestos en marcha para mitigar el riesgo.

- **Frecuencia de cumplimentación**

Se prevé la cumplimentación de la Matriz con carácter previo al inicio de la ejecución de las operaciones, así como la revisión de la misma con carácter anual.

Asimismo, si durante la ejecución de las operaciones se detectasen o identificasen nuevos riesgos no tenidos en cuenta en la misma, se detectase la materialización de casos de fraude o cambios en los procedimientos de gestión, se procederá a su revisión y actualización.

- **Procedimiento de cumplimentación de la Matriz Ex Ante**

La matriz Ex Ante se articula en torno a los tres sistemas de gestión (subvenciones, contratación y gestión directa). Para cada uno de ellos se han establecido dos pestañas:

- Una primera, denominada “Subvenciones Prob.”, “Contratación Prob.” o “Gestión Directa Prob.” cuyo objetivo es la determinación de la “probabilidad de suceso” de cada bandera roja establecida. Para su cumplimentación deben seguirse los siguientes pasos:

1. Se contesta a la pregunta P0 para determinar si el método de gestión es de aplicación. La respuesta será “Sí” o “No”. En caso de que la respuesta sea “No” se pasará directamente a la misma pestaña correspondiente al siguiente método de gestión. En caso de que la respuesta sea “Sí”.
2. Se procederá a contestar la pregunta P1: *En relación con su organización: ¿Es la primera vez que su entidad ha sido designada como Entidad Ejecutora o ha gestionado otros fondos en el periodo anterior (FSE/FEDER)? En el caso de que haya sido designado por primera vez como Entidad Gestora de Fondos, ¿es la primera vez que realiza la autoevaluación mediante la cumplimentación de la matriz ex ante?*
3. Finalmente, para cada bandera roja, deberán contestarse las preguntas P2, P3, P4 y P5:

P2: *En relación con la bandera roja; ¿en el manual de procedimientos del organismo/entidad ejecutora, se especifica o se desarrolla un procedimiento con relación a esta bandera?*

P3: *En relación con la bandera roja: ¿La entidad ejecutora ha estado afectada por algún procedimiento de reserva y/o suspensión o pre-suspensión en los últimos tres años? ¿La entidad ha estado inmersa en algún procedimiento de penalización en una convocatoria de subvenciones y/o procedimiento de contratación y/o procedimiento irregular relacionado con la Administración Pública en materia de subvenciones y/o contratación y/o medios propios y/o encomiendas de gestión y/o convenios?*

P4: *En relación con la bandera roja: En el caso de ser la primera vez que cumplimenta la matriz ex ante: ¿la entidad ejecutora ha detectado de forma interna errores o incidencias en el pasado, haya*

sido o no haya sido encargado de gestionar fondos en el periodo anterior? En el caso de ser una revisión de la matriz ex ante: ¿la bandera roja se ha materializado en al menos una ocasión y, por tanto, así se ha indicado en la matriz ex post correspondiente?

P5: *¿La entidad ejecutora dispone de un departamento de control interno/auditoría interna, que de entre sus funciones esté la de revisión de esta bandera roja?*

Tras la cumplimentación de todas las respuestas para cada bandera roja la matriz generará la probabilidad de suceso de cada una de ellas.

- La segunda pestaña para cada sistema de gestión se denomina “Subvenciones Controles”, “Contratación Controles” o “Gestión Directa Controles” respectivamente. En esta pestaña, para cada bandera roja asociada a un riesgo, se determinan una serie de controles tendentes a mitigar el riesgo asociado a cada bandera.

Para cada bandera deberá contestarse “Sí” o “No” en función de que los controles establecidos estén diseñados o implementados.

Una vez cumplimentadas todas las respuestas la matriz calculará la puntuación asociada a cada riesgo.

- **Resultados de la matriz ex ante**

Tras cumplimentar las pestañas correspondientes a todos los sistemas de gestión que sean de aplicación, en función de las operaciones gestionadas, se obtendrá el resultado final de la autoevaluación inicial del Ministerio en la pestaña “INFORME”. En la misma se establece la puntuación total asociada a cada uno de los riesgos establecidos en función de tres variables:

- La categorización del riesgo
- La probabilidad de suceso de las banderas rojas establecidas
- El impacto de cada una de esas banderas rojas

En base a las puntuaciones obtenidas se determinan cuatro niveles de riesgo que se detallan por riesgo y globalmente por método de gestión. Existen 4 niveles de riesgo:

- Riesgo crítico
- Riesgo alto
- Riesgo medio
- Riesgo bajo

En función del nivel de riesgo obtenido por cada método de gestión se adoptarán las medidas necesarias para mitigar los efectos del mismo:

- En caso de que el riesgo asociado a un método de gestión sea medio alto, se procederá a realizar una revisión de los controles implementados con el fin de corregir las posibles deficiencias de los mismos y reducir, de esa forma, la probabilidad de que ese riesgo llegue a materializarse en el futuro.
- Por su parte, en caso de que un riesgo asociado a un método de gestión sea crítico se revisarán los riesgos y los controles establecidos, con el fin de identificar las deficiencias de los mismos para proceder a su modificación.

Finalmente, los resultados obtenidos de la cumplimentación de la Matriz Ex Ante constituyen también el punto de partida que debe ser considerado tras la cumplimentación de la Matriz Ex Post una vez ejecutadas las operaciones objeto de control.

La Matriz Ex Post:

- **Concepto:**

Este instrumento tiene como objetivo medir el grado de materialización del riesgo por cada uno de los métodos de gestión establecidos.

La estructura de la misma es semejante a la establecida en la Matriz Ex Ante, es decir, se establece una pestaña por método de gestión y dentro de cada método de gestión se reproducen los mismos riesgos y banderas rojas que se detallan en la Matriz Ex Ante.

La principal diferencia entre ambas (y en cuanto a los objetivos que persigue y resultados que se obtienen) es el momento en que se cumplimentan: la matriz ex ante evalúa la situación inicial del Ministerio, mientras que las Matrices Ex Post se cumplimentarán, con la periodicidad establecida, una vez ejecutadas las operaciones financiadas mediante el MRR y una vez llevados a cabo los controles establecidos sobre las mismas.

- **Frecuencia de cumplimentación:**

Como mínimo se cumplimentarán anualmente, y para ello se tendrán en cuenta los resultados de todos los controles realizados con anterioridad, ya que deberán tenerse en cuenta las irregularidades detectadas en los mismos.

Procedimiento de cumplimentación de la Matriz Ex Post

Como se ha indicado, esta herramienta mide el grado de materialización de los riesgos establecidos para cada método de gestión por partes. Por ello se cumplimentarán una vez ejecutadas las operaciones.

La Matriz Ex Post se compone de cuatro pestañas, una por cada uno de los métodos de gestión, en las que se llevará a cabo la evaluación, que contienen los riesgos y banderas rojas por cada método de gestión y una pestaña "INFORME" en la que se muestran los resultados de la evaluación.

Dentro de cada pestaña se procederá a cumplimentar, en base a los resultados de los controles realizados para las operaciones ejecutadas durante el periodo objeto de evaluación, si el riesgo se ha materializado o no. Para ello, para cada bandera se seleccionará el grado de materialización, que puede ser "0", "1" o "2" de acuerdo con las siguientes indicaciones:

- Se marcará "0" cuando la bandera roja no se ha materializado, es decir, cuando los hechos determinantes de la bandera roja no han ocurrido durante la ejecución de ninguna de las operaciones ejecutadas durante el periodo para el cual se realiza la autoevaluación del riesgo.
- Se marcará "1" cuando la bandera se ha materializado parcialmente. Los hechos determinantes de la bandera roja han tenido lugar durante la ejecución de las operaciones realizadas durante el periodo para el cual se realiza la autoevaluación del riesgo. En este caso, a la bandera roja se le asignará una materialización de "1".
- Se marcará "2" cuando la bandera se ha materializado totalmente. Los hechos definatorios de la bandera han tenido lugar durante el periodo para el cual se realiza la autoevaluación del riesgo. En este caso, a la bandera roja se le asignará una materialización de "2".

En función de la materialización de las banderas, se determinarán dos posibles acciones a llevar a cabo:

1. Debe realizarse una revisión de las operaciones para retirar las operaciones vinculados con la materialización de esta bandera.
2. Posible riesgo de FRAUDE. Deben revisarse las operaciones/proyectos vinculados con la materialización de esta bandera. El alcance de la revisión tiene que ser más amplio que el realizado inicialmente y permitir concluir sobre la existencia o no de fraude.

- **Resultados de la matriz ex post**

Tras la cumplimentación de la matriz de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, en función de los resultados de las verificaciones de las operaciones gestionadas, se obtendrá el resultado final de la autoevaluación inicial del Ministerio en la pestaña "INFORME".

En el caso de que el riesgo fuera crítico se analizará en qué áreas se han materializado los riesgos con el fin de intentar acotar "zonas críticas" y de esta manera realizar las correcciones oportunas para que el riesgo se sitúe por debajo del 50%. Así mismo se analizarán las incidencias sucedidas con el fin de identificar las razones por las cuales los controles implementados no han sido capaces de mitigar el riesgo. Tras realizar las correcciones oportunas el centro directivo deberá cumplimentar la matriz ex post de nuevo.

En caso de que el riesgo fuese alto el centro directivo podrá continuar con el proceso de justificación de las operaciones, pero dado que un riesgo alto tiene consecuencias en el proceso de verificación o control de calidad, se deberá revisar la matriz original con carácter previo a la justificación de las operaciones. Al igual que en el supuesto anterior, deberá realizarse un análisis de las causas y llevar a cabo medidas correctoras tanto en los controles como en los procedimientos.

En los casos de que el riesgo fuese medio o bajo el centro directivo podrá continuar con el proceso de justificación de las operaciones.

ANEXO IV: Controles atenuantes

- **Subvención**

- El organismo debe verificar que en la redacción de las bases reguladoras/convocatorias se delimiten con la máxima precisión posible los gastos elegibles, o, en su defecto o adicionalmente, dictarse un manual de justificación en el que se detallen, entre otros, estos aspectos.
- El organismo debe verificar que en las bases reguladoras de las convocatorias se determine qué método o métodos, según la normativa comunitaria y las disposiciones específicas sobre el programa o ayuda recibida, deben aplicarse para el cálculo de los gastos (coste real, método de costes simplificados, tanto alzado, etc.).
- El organismo debe revisar la inclusión de los baremos utilizados para la selección de beneficiarios en las resoluciones que vayan a ser publicadas en los Boletines Oficiales correspondientes.
- El organismo debe revisar que los beneficiarios seleccionados cumplen con los baremos exigidos en la convocatoria.
- El organismo debe elaborar un check-list que permita comprobar el cumplimiento de los requisitos por parte de todos los beneficiarios seleccionados.
- El organismo debe garantizar el sellado de las solicitudes en el momento de registro, sellado que debe incorporar la fecha de entrada de las mismas.
- El organismo debe verificar que se han publicado las bases reguladoras y/o convocatoria en todos los medios en que proceda para garantizar la máxima difusión, proporcionales a la importancia o cuantía de la convocatoria, obligatorios y no obligatorios, con el fin de garantizar la máxima difusión (BOE, BOCA, portal web, prensa, etc.).
- Los organismos públicos deben verificar que se cumple lo estipulado en los artículos art. 9.3 y 17.8 de la Ley General de Subvenciones referidos a los deberes de publicación e información de las convocatorias.
- El organismo debe garantizar la aplicación de un criterio de selección de beneficiarios uniforme y homogéneo. En este sentido, es preferible que la evaluación de los candidatos se realice por un mismo comité o sea supervisado por un mismo responsable.
- Establecer medidas de información dirigidas a los miembros del Comité de evaluación sobre los efectos de participar en actividades que pudieran comprometer su integridad, describiendo claramente las consecuencias que se derivarían de determinadas conductas irregulares.
- Ante la recepción de cualquier ayuda, el centro directivo debe verificar si se trata de una ayuda de estado y, en su caso, asegurarse y documentar tanto el cumplimiento de los requisitos como la existencia en el expediente de las notificaciones y autorizaciones de la misma.
- El organismo debe verificar que los fondos están siendo destinados a su finalidad.
- Establecimiento de medidas que impidan que se produzca un exceso de financiación de las actividades (por ejemplo, en el caso de percibir financiación a través de convenios, establecer la cofinanciación en base a porcentajes complementarios o por importes que garanticen que la suma total de todos los ingresos no supera el importe total de los gastos ejecutados).
- El centro directivo debe realizar una revisión de la documentación relativa a las operaciones para garantizar el cumplimiento de los deberes de información y publicidad, así como lo incluido en los planes de información y comunicación del PRTR, de acuerdo con la normativa del Mecanismo. Debe también supervisar que en todos los documentos derivados de la ejecución de operaciones figuren los logos del PRTR y Unión Europea, en los términos establecidos en el art. 9 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 y normativa europea de aplicación.

- **Contratación**

- Apertura pública de las ofertas presentadas y levantamiento de acta recogiendo la información de las ofertas recibidas. Se garantiza que se realiza la apertura y se publican los resultados correspondientes a los criterios de adjudicación no cuantificables mediante fórmulas antes de la apertura de las ofertas económicas. El procedimiento de licitación incluye un sistema transparente de apertura de las ofertas, y unas medidas de seguridad apropiadas para las ofertas no abiertas.
- Elaborar un check-list de verificación de cumplimiento de requisitos previos para la admisión de las ofertas, previo a la valoración de las mismas.
- Disponer de una política en materia de conflicto de interés que incluya una declaración anual y su registro por parte de todo el personal, y aplique medidas dirigidas a garantizar su cumplimiento.
- Registro e informe de las quejas o reclamaciones recibidas por parte de otros ofertantes y análisis de las mismas.
- Establecer un sistema de control previo sobre el contenido de los pliegos que garantice su correcta redacción y la inclusión detallada y clara de los criterios de valoración de las ofertas.
- Revisar regularmente el funcionamiento de los controles internos en materia de contratación mediante una auditoría interna o externa.
- Establecer un sistema de control sobre el contenido de los pliegos y de la concordancia entre las ofertas presentadas y las condiciones establecidas en los mismos, dejando constancia por escrito de dicho control (mediante acta de la mesa de contratación, análisis de los pliegos, análisis de las ofertas, publicación de la adjudicación).
- Establecer un control sobre la pertinencia de la justificación de la baja de precios temeraria.
- Establecimiento de un control por parte del servicio jurídico del contrato con carácter previo a la firma del mismo, que permita verificar la coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato, dejando constancia de este control por escrito.
- Revisar regularmente el funcionamiento de los controles internos en materia de contratación mediante una auditoría interna o externa.
- Establecer un control por parte del servicio jurídico del contrato con carácter previo a la firma del mismo, que permita verificar que no se ha producido una alteración en los términos de la adjudicación, dejando constancia de este control por escrito.
- Establecer un control de la documentación presentada por parte de los licitadores a fin de detectar documentación o información falsificada.
- Establecer un control de las facturas emitidas a fin de detectar duplicidades (es decir, facturas repetidas con idéntico importe o nº de factura, etc.), o falsificaciones.
- Elaborar un check-list con el fin de comprobar que se cumplen los requisitos en materia de información y publicidad en la materia.
- Elaborar por parte del organismo un check-list de verificación de la documentación requerida para garantizar la pista de auditoría.

- Revisión por parte del servicio jurídico o persona independiente del órgano de contratación de la documentación inicial de cualquier procedimiento de contratación para garantizar un procedimiento abierto y competitivo, así como la participación de diversos licitadores.
- Revisión por parte del servicio jurídico o persona independiente del órgano de contratación de la documentación inicial de cualquier procedimiento de contratación para garantizar la no manipulación del procedimiento y el establecimiento en los pliegos de prescripciones justas y proporcionadas para la correcta ejecución del objeto del contrato.
- Revisión por parte del servicio jurídico o persona independiente del órgano de contratación de la documentación inicial de cualquier procedimiento de contratación para garantizar la no manipulación del procedimiento y el cumplimiento del número mínimo de ofertas presentadas. Todas las adjudicaciones de contratos se revisan por una segunda instancia distinta del comité de evaluación, verificando en cada caso que se han respetado los procedimientos de contratación.
- Realización de controles periódicos del importe acumulado por proveedor y correlativo análisis de los objetos de los distintos contratos celebrados con un mismo proveedor.
- Aplicar controles sobre la presencia continuada en las ofertas de circunstancias improbables (como evaluadores de las ofertas que parecen conocer perfectamente el mercado) o de relaciones inusuales entre terceros (patrones de turnos entre adjudicatarios).
- Verificar que se publican las adjudicaciones de contratos menores de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público.
- Elaboración y distribución entre todo el personal involucrado en la gestión de actividades cofinanciadas de un breve manual relativo a las obligaciones de publicidad del procedimiento de obligado cumplimiento.
- Revisión e informe por parte del servicio jurídico o persona independiente de la documentación inicial de cualquier procedimiento de contratación.
- Comprobar la no existencia de vinculación empresarial entre las empresas licitadoras.
- Establecer un sistema de control tanto de los pliegos como de la concordancia entre las ofertas presentadas y las condiciones establecidas en los mismos, dejando constancia por escrito de dicho control (elaboración de acta de la mesa de contratación, análisis de las ofertas, publicación, pliegos, etc.) que permita comprobar la no existencia de acuerdos entre los licitadores en relación a los precios ofertados.
- Establecimiento de controles aleatorios sobre la calidad del servicio prestado y sobre la pertinencia de la justificación de los cambios en la prestación.
- Revisión de los informes finales, económicos y de actividades, en busca de posibles discrepancias entre las actividades previstas y las realmente efectuadas.
- Elaboración por parte del organismo de un check-list de verificación de la documentación requerida para poder acceder al proceso de contratación.
- Realización de controles periódicos/análisis de informes de ejecución/realización de verificaciones sobre el terreno, en su caso.
- Establecimiento de controles periódicos de la calidad de la prestación y establecimiento de cláusulas de penalización en los contratos para aquellas situaciones en las que se detecte que la calidad de la prestación no se ajusta con la oferta presentada.
- Establecer un mecanismo de control para llevar a cabo un seguimiento de las ofertas presentadas hasta la adjudicación, de forma que se pueda garantizar que no se han producido modificaciones en las mismas para obtener ventaja en el procedimiento licitador.

- La entidad ha establecido y da publicidad a un sistema que permita denunciar los comportamientos supuestamente fraudulentos.
 - Establecer un sistema de control tanto de los pliegos como de la concordancia entre las ofertas presentadas y las condiciones establecidas en los mismos, dejando constancia por escrito de dicho control (elaboración de acta de la mesa contratación, análisis de las ofertas, publicación, pliegos, etc.) que permita comprobar la no existencia de acuerdos entre los licitadores para el reparto del mercado.
 - Existe un procedimiento de comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.
 - Establecimiento de una declaración de independencia para las personas que participen en el procedimiento de contratación.
 - Disponer de sistemas que garanticen un cierto grado de aleatoriedad y heterogeneidad en la selección de los miembros de los comités de evaluación.
 - Existe un procedimiento de comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.
- **Gestión directa**
 - Encargo
 - Comprobar que el organismo dispone de un procedimiento de imputación objetivo y razonable de costes a los proyectos (en el que quede debidamente justificado el coste/hora, la tarifa asignada y las horas extras realizadas por los recursos humanos asignados).
 - Realización de controles periódicos y/o análisis de informes de ejecución de operaciones y/o realización de verificaciones sobre el terreno, en los casos en que proceda, que permitan comprobar la realización de los hitos de ejecución periódicos del servicio y de los posibles retrasos en su entrega.
 - Establecimiento por parte del centro directivo de sistemas internos que permitan comprobar que el servicio ejecutado presenta el nivel de calidad esperado.
 - Establecimiento de "presupuestos de horas por actividad" y análisis de las desviaciones con respecto a las actividades acordadas de forma inicial en el contrato.
 - Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria en materia de elegibilidad del gasto.
 - Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria en materia de conservación documental.
 - Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria en materia de publicidad e información.
 - Elaboración por parte del organismo de un check-list de verificación de la documentación requerida para garantizar la pista de auditoría.
 - Encomienda de gestión
 - Fundamentar detalladamente en la memoria respectiva los motivos y causas por las que se considera la encomienda de gestión el instrumento jurídico más adecuado.
 - Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen los requisitos para ser encomendante de acuerdo con lo establecido en el art. 3.3 de la Ley 9/2017

- Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen los requisitos para ser encomendado de acuerdo con lo establecido en el art. 32 de la Ley9/2017
 - Verificar que el organismo encomendante dispone de una política en materia de conflicto de interés.
- Convenios
- Elaborar una memoria justificativa que se analice el objeto de la actividad a desarrollar conjuntamente por las partes intervinientes en el convenio, así como la justificación de acudir a la vía del convenio y no a otras vías de contratación.
 - Existe un procedimiento de comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.
 - Establecimiento de la obligación de firma por las partes intervinientes de una declaración de ausencia de conflicto de interés.
 - Elaboración de un check-list con el fin de comprobar que se cumplen las medidas de información, conservación documental y publicidad.

ANEXO V: Banderas rojas

Subvención

- La Entidad Ejecutora no ha dado la suficiente difusión a las Bases Reguladoras/Convocatoria.
- La Entidad Ejecutora no ha definido con claridad en la convocatoria los requisitos que deben cumplir los beneficiarios/destinatarios de las ayudas/subvenciones.
- No se han respetado los plazos establecidos en las Bases Reguladoras/ Convocatoria para la presentación de solicitudes.
- En el caso de subvenciones concedidas en base a baremos se produce la ausencia de publicación de los mismos en los Boletines Oficiales correspondientes.
- Se incumplen los principios de objetividad, igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios.
- Influencia deliberada en la evaluación y selección de los beneficiarios.
- Las operaciones financiadas constituyen ayudas de estado y no se ha seguido el procedimiento de información y notificación establecido al efecto por la normativa europea.
- Los fondos no han sido destinados a la finalidad establecida en la normativa reguladora de la subvención por parte del beneficiario.
- Se produce un exceso en la financiación de las operaciones.
- Existen varios financiadores en la misma operación.
- Inexistencia de documentación soporte de las aportaciones realizadas por terceros (convenios, donaciones, aportaciones dinerarias de otra naturaleza, etc.).
- Inexistencia de un control de los gastos e ingresos por operación por parte del beneficiario.
- Documentación falsificada presentada por los solicitantes al objeto de salir elegidos en un proceso de selección.
- Manipulación del soporte documental de justificación de los gastos.
- Incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del PRTR y los fondos NextGenerationEU a las operaciones cofinanciadas.
- El organismo no ha realizado una correcta documentación de la operación que permita garantizar la pista de auditoría.
- La convocatoria no establece con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos derivados de la operación.
- La convocatoria no define de forma clara y precisa los gastos elegibles.

Contratación

- Los pliegos de cláusulas de prescripciones técnicas y/o administrativas se han redactado a favor de un licitador.
- Los pliegos presentan prescripciones más restrictivas que las aprobadas en procedimientos previos similares.
- Presentación de una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones optando a la licitación según el tipo de procedimiento de contratación.
- Se fracciona el contrato en dos o más procedimientos con idéntico objeto, evitando la utilización del procedimiento que hubiese correspondido según la cuantía total, procedimiento que requiere mayores garantías de concurrencia y de publicidad.
- Se realizan contratos secuenciales con idéntico adjudicatario, evitando la utilización del procedimiento que hubiese correspondido según la cuantía total, procedimiento que requiere mayores garantías de concurrencia y de publicidad.
- El procedimiento de contratación se declara desierto y vuelve a convocarse a pesar de que se recibieron ofertas admisibles de acuerdo con los criterios que figuran en los pliegos.
- Ausencia de medidas de información y publicidad en la documentación relativa al procedimiento de contratación y/o insuficiencia de plazos para la recepción de ofertas.
- Reclamaciones de otros ofertantes.
- Posibles acuerdos entre los licitadores en complicidad con empresas interrelacionadas y/o vinculadas o mediante la introducción de "proveedores fantasma".
- Posibles acuerdos entre los licitadores en los precios ofertados en el procedimiento de contratación.
- Posibles acuerdos entre los licitadores para el reparto del mercado.
- El adjudicatario subcontrata a otros licitadores que han participado en el procedimiento de contratación.
- Un empleado del órgano de contratación que haya trabajado para una empresa participa en el concurso de forma inmediatamente anterior a su incorporación al puesto de trabajo en el organismo adjudicador.
- Vinculación familiar entre un empleado del órgano de contratación y una persona con capacidad de decisión o con influencia en la empresa licitadora.
- Reiteración de adjudicaciones a favor de un mismo licitador.
- Aceptación continuada de ofertas con precios elevados y/o trabajo de calidad insuficiente.
- Los miembros del órgano de contratación no cumplen con los procedimientos establecidos en el código de ética del organismo.
- Un empleado encargado de contratación declina ascenso a una posición en la que deja de tener que ver con adquisiciones.
- Indicios de que un miembro del órgano de contratación pudiera estar recibiendo contraprestaciones indebidas a cambio de favores relacionados con el procedimiento de contratación.
- Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados o no se encuentran recogidos en los pliegos.
- Aceptación de baja temeraria sin haber sido justificada adecuadamente por el licitador.
- Ausencia y/o inadecuados procedimientos de control del procedimiento de contratación.
- Indicios de cambios en las ofertas después de su recepción.
- Ofertas excluidas por errores o por razones dudosas.

- Quejas de los licitadores.
- El contrato formalizado altera los términos de la adjudicación.
- Falta de coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato.
- Demoras injustificadas para firmar el contrato entre el organismo de contratación y el adjudicatario.
- Inexistencia de contrato.
- Prestación en términos inferiores a lo estipulado en el contrato.
- Falta de reciprocidad en las prestaciones recogidas en el contrato.
- Cambios en la prestación sin causa razonable aparente.
- Documentación falsificada presentada por los licitadores en el proceso de selección de ofertas.
- Manipulación de las reclamaciones de costes o de la facturación para incluir cargos incorrectos, falsos, excesivos o duplicados.
- Incumplimiento de los deberes de información y comunicación de apoyo del del apoyo del PRTR y los fondos NextGenerationEU a las operaciones cofinanciadas.
- La documentación que obra en el expediente de contratación es insuficiente para que se pueda garantizar la pista de auditoría.
-

Gestión directa

- Medios propios
 - La entidad ejecutora asigna de forma incorrecta los gastos de personal entre proyectos financiados por la UE y de otras fuentes de financiación.
 - Tarifas horarias inadecuadas.
 - Gastos reclamados para personal inexistente.
 - Gastos de personal por actividades realizadas fuera del plazo de ejecución de la operación.
 - Retrasos injustificados en los plazos de entrega.
 - No entrega o realización del servicio.
 - Servicios o bienes entregados por debajo de la calidad esperada.
 - La cualificación de la mano de obra no es la adecuada.
 - Se describen de forma inexacta las actividades llevadas a cabo por el personal.
 - Incumplimiento de las medidas de elegibilidad del gasto.
 - Incumplimiento de los deberes de documentación de las operaciones.
 - Incumplimiento de los deberes y obligaciones de información y comunicación.
 - El organismo no ha realizado una correcta documentación de la operación que permita garantizar la pista de auditoría.
- Encomiendas
 - Ejecución de forma paralela de actividades semejantes con recursos propios o ejecución en periodos anteriores de las operaciones sin acudir a este método de gestión.

- Justificación insuficiente del recurso a la encomienda de gestión.
- Existencia clara de recursos infrautilizados que podrían destinarse a las actividades/operaciones incluidas en la encomienda de gestión.
- El órgano encomendante no cumple los requisitos para serlo.
- El órgano encomendado no cumple los requisitos para ser considerado ente instrumental.
- Inaplicabilidad del procedimiento de contratación legalmente aplicable.
- Contratación recurrente de los mismos proveedores.
- Convenios
 - El organismo ha celebrado convenios con entidades privadas.
 - Indicios de la existencia de algún tipo de vinculación entre las partes firmantes del Convenio.
 - Celebración recurrente de convenios con las mismas entidades.
 - Incumplimiento del procedimiento de formalización para la firma del Convenio.
 - Inexigencia a la entidad colaboradora del cumplimiento de las obligaciones en materia de elegibilidad, conservación documental, publicidad, etc.