



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

GUÍA AVAF SOBRE PLANES DE INTEGRIDAD PÚBLICA. EL PLAN ANTIFRAUDE EN CLAVE DE INTEGRIDAD.

Agencia Valenciana Antifraude

IRENE BRAVO REY

JEFA SERVICIO DE PREVENCIÓN

21 de diciembre de 2021

www.antifraucv.es

EL CONTEXTO: INTEGRIDAD PÚBLICA PARA PROTEGER EL INTERÉS GENERAL.

La **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción** (Nueva York, 31/10/2003), ratificada por el Estado español (BOE núm. 171, de 19 de junio de 2006), exige la cooperación internacional para prevenir la corrupción y luchar contra ella.

La **OCDE** aboga por formular una estrategia de integridad pública adoptando medidas encaminadas a la identificación, prevención y corrección de los principales riesgos para el interés general.

Existen **orientaciones de la Comisión europea a los EEMM** para elaborar su propia **estrategia nacional antifraude**.

La **Ley Anticorrupción italiana** 190/2012, al igual que otros países, configura como obligatorios para las entidades italianas los planes de integridad o prevención. No es el caso de **España**, si bien existe una **arquitectura legal (estatal y autonómica) que ya exige marcos de integridad**: códigos éticos (TRLEBEP y Buen Gobierno); conflicto de interés y lobbies (64LCSP, etc), rendición de cuentas (Transparencia), planificación (Leyes 39 y 40/2015, subvenciones, entre otras).

El **IV Plan de Gobierno Abierto** (2020-2024) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública está orientado a la construcción de un sistema de Integridad pública, Entre las **iniciativas de la Comunitat Valenciana**, se incluye la elaboración de una **estrategia de integridad pública**, siendo esta AVAF considerada como actor público involucrado en el proceso.



LA OPORTUNIDAD: LA ACTUAL COYUNTURA LO IMPONE

Es constante y creciente **preocupación de la Unión Europea** por el modo y manera en que los Estados Miembros gestionan los fondos de su presupuesto. La **Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública HFP/1030/2021, de 29 de septiembre**, configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que dispuso diversas adaptaciones de los procedimientos habituales facilitar una gestión eficaz y eficiente de su ejecución, comprendiendo la **gestión** presupuestaria y la fiscalización en ejercicio de la función de **control**.

El mencionado PRTR es la base para el desembolso de la contribución financiera de la UE, en el marco del Reglamento (UE) 2021/241, que establece el mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), destacando como fin último de las medidas contra el fraude la de prevenir riesgos derivados de **la existencia de unos recursos adicionales importantes que deben gastarse en un plazo breve**, ...Con exigencias que ya imponía la UE en relación a los fondos estructurales (FEDER, eDUSI, FSE, etc)...pero que, por primera vez, se contienen en una Norma española.



La mencionada Orden (**artículo 6**), obliga a toda entidad, **decisora o ejecutora**, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR a disponer de un **“Plan de medidas antifraude”** que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere al **CICLO ANTIFRAUDE: prevención, detección, corrección y persecución del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses**. A esos efectos, la Orden concreta en su anexo II.B.5 el estándar mínimo a cumplir. **IDEAS FUERZA:**

- Son medidas de **refuerzo de los mecanismos con que ya cuente la organización** para la prevención, detección y corrección del fraude (ej: código ético, DACI, mecanismos de abstención, formación, evaluaciones de riesgo...);
- Pocas medidas son obligatorias (declaración institucional anti-fraude; DACI, evaluación del riesgo, separación clara de funciones de gestión, control y pago, etc) siendo caso todas **voluntarias, a elección de cada organización en función de su autodiagnóstico previo** (test de autoevaluación, a realizar a la entrada en vigor de la Orden);
- Los conceptos europeos de fraude y corrupción se centran en **ilícitos penales**, que requieren el elemento de la intencionalidad, sin perjuicio de otras posibles irregularidades.
- Sólo se exigen en relación a los **fondos europeos**, y no a los del resto de la organización.

¿QUIÉN ES QUIÉN EN LA GESTIÓN DE FONDOS NEXT GENERATION?

Autoridad Responsable: Secretaría General de Fondos Europeos

Entidad decisora: Ministerios con dotación presupuestaria PRTR.

Órgano responsable: Subsecretaria Ministerios, como responsable de los Informes de Medidas y Componentes.

Entidad ejecutora: Entidades Sector Público con competencia en ejecución Proyectos y Subproyectos PRTR.

Órgano gestor: Órgano presupuestario (AGE), Subsecretarios (CCAA) y Secretarios (EELL), como responsables de Informes de Proyectos y Subproyectos.

ÓRGANOS DE CONTROL RD-L 36/2020 PRTR:

Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia



SECRETARÍA GENERAL
DE FONDOS EUROPEOS

Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia

**Coordinador nacional de la PIF contra
el fraude**



SNCA
SERVICIO NACIONAL
DE COORDINACIÓN
ANTIFRAUDE



Agencias y organismos antifraude en España

Agencias Antifraude existentes en España:

Cataluña (2009), Comunitat Valenciana (2016), Islas Baleares (2017)

Aprobadas pero sin estar en funcionamiento:

Aragón, Navarra, Asturias y Andalucía

En tramitación en sus Parlamentos:

Castilla y León

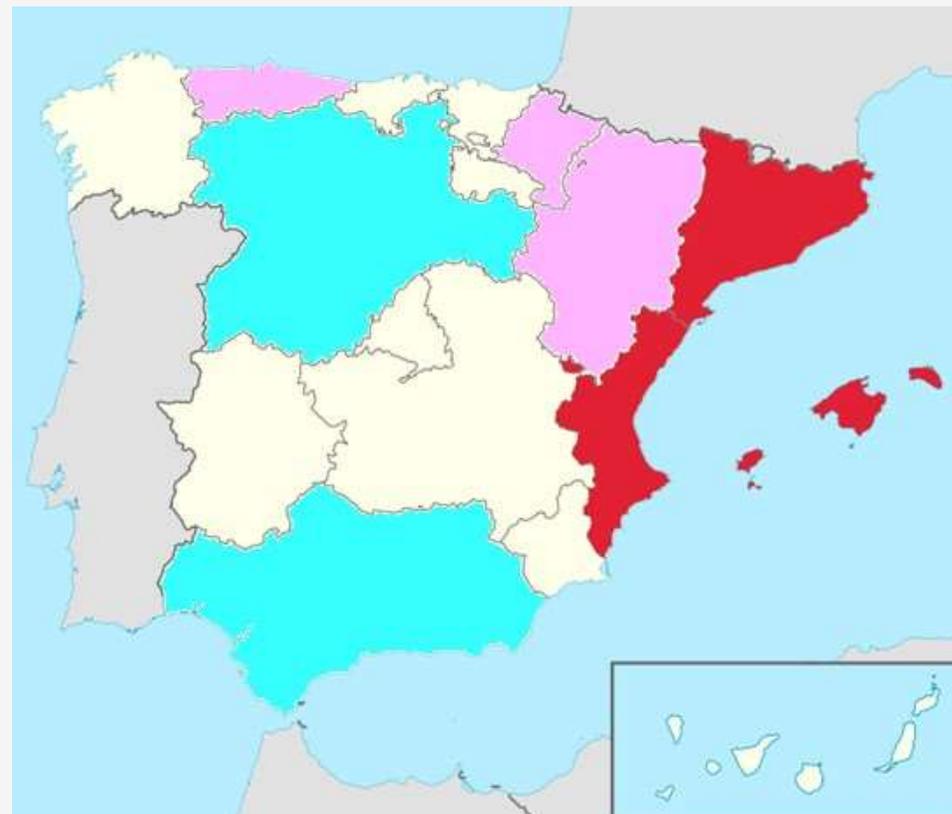
Oficinas antifraude municipales:

Madrid y Barcelona

Organismos estatales:

SNCA. Servicio Nacional de Coordinación Antifraude

OIRSCON. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación pública



NUESTRA VISIÓN: INTEGRIDAD FRENTE A TODA IRREGULARIDAD PARA PROTEGER TODO TIPO DE FONDOS PÚBLICOS



La **misión de servicio público** de cualquier entidad pública está **orientada a la consecución del interés general** en su concreto ámbito competencial. De ahí la importancia de que practique la **cultura de la integridad pública a todos los niveles de su organización para minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativos)** derivados de prácticas contrarias al interés general, **protegiendo todo tipo de fondos públicos.**

Pero no basta con aprobar un plan de integridad pública y publicarlo. Se trata de **un proceso que implica dedicación, esfuerzo y actuaciones de mejora continua** pero que, sin duda, será muy positivo para cargos electos, directivos públicos, personal empleado público y para la ciudadanía en general.

Está en juego la **buena administración** de la res pública y sus **principios** reconocidos en la Constitución Española de 1978 (tales **como objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia o legalidad**), desarrollados en el vigente marco normativo estatal y autonómico.

Guía AVAF: El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores.

web: www.antifraucv.es. Resolución del Director de 15 de noviembre de 2021.



Por todo ello, la AVAF pone a disposición de toda entidad o persona incluida en su ámbito de actuación la presente **GUÍA orientativa y actualizable** que pretende servir de **HOJA DE RUTA** en cuanto a los **contenidos mínimos de los planes de integridad pública, habiendo integrado entre sus líneas generales las exigencias y orientaciones relacionadas con los fondos Next Generation**. Al mismo tiempo, la guía pretende acompañarles en el proceso de elaboración e implementación de dichos planes, poniendo a su disposición **XXI ANEXOS FACILITADORES** de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de su plan de integridad en relación a todas sus áreas de práctica, **redundando en una mejora del control (interno y externo) de los presupuestos públicos** de las entidades, y no sólo los procedentes del presupuesto financiero de la Unión Europea.

Otras instituciones también han publicado, con posterioridad, **otras Guías de gran interés**: OAC, Manual de gestores Gva, etc. **En cuanto a los fondos UE, habrá que estar a las instrucciones que publique el SNCA** (IGAE) como órgano de control de dichos planes.



0- PREÁMBULO: Contexto, Aproximación a los conceptos de fraude, corrupción e integridad pública y Precedentes en la Administración promotora del plan.

1.- OBJETO Y COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA.

2.- ENTIDADES Y SUJETOS DESTINATARIOS/AS DEL PLAN.

3.- MARCO CONCEPTUAL.

4.- LA NECESIDAD DEL PLAN INTEGRIDAD PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL: PRINCIPALES EJES DEL SISTEMA.

5.- LAS DINÁMICAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.

5.1.- LA IMPLICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO: LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.

5.2.- LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA A TODOS LOS NIVELES ORGANIZATIVOS.

5.3.- LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y LOS CANALES DE DENUNCIA. OTRAS MEDIDAS DE DETECCIÓN.

5.- LAS DINÁMICAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.

5.1.- LA IMPLICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO: LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. Es esencial una **política de integridad aprobada por el conjunto de órganos de gobierno** que refleje tanto el *compromiso político* por aprobar el plan como el de dotarlo de los *recursos suficientes* para su ejecución y seguimiento, estableciéndose los *roles y responsabilidades* de los actores implicados. Ello facilitará cumplir una de las **medidas de prevención obligatorias** del Anexo III C de la Orden HFP/1030/2021: que se determine un “**Reparto claro y segregado de funciones y responsabilidades en las actuaciones de gestión, control y pago, evidenciándose esa separación de forma clara**”.

Entre las **medidas preventivas obligatorias** del Anexo III C, destaca la “**Implicación de las autoridades de la organización**”, que **deberán**:

- **Manifiestar un compromiso firme** contra el fraude y comunicado con claridad, que implique una **tolerancia cero** ante el fraude.
- **Desarrollar planteamiento** proactivo, estructurado, específico y eficaz **en la toma de decisiones para gestionar riesgo de fraude.**
- **Elaborar un plan de actuaciones** contra el fraude que transmita dentro y fuera de la organización su postura oficial con respecto al fraude y la corrupción.”

Adjuntamos como **Anexos I y II de la guía** modelos de declaraciones de política institucional, así como de plantilla de reparto de roles que cada organización deberá acomodar a su estructura interna. www.antifraucv.es

5.- LAS DINÁMICAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

5.2.- LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA A TODOS LOS NIVELES ORGANIZATIVOS, especialmente haciendo hincapié en la formación en **sectores especiales de riesgo**. Sería conveniente incluir **formación mixta** que combine teoría, práctica y talleres o role playing sobre dilemas éticos, además de **formación teledirigida** a los sectores que, como consecuencia del diagnóstico previo (fase preliminar del plan) resulten como de especial riesgo de fraude o corrupción.

En relación con este contenido, la Orden HFP/1030/2021, recoge como **medida preventiva potestativa** de las entidades receptoras de fondos UE la “**Formación y concienciación**”, a todos los niveles jerárquicos, incluirían reuniones, seminarios, grupos de trabajo. Entre la **temática de las acciones formativas**, la Orden establece: *la identificación y evaluación de riesgos, el establecimiento de controles específicos, la actuación en caso de detección de fraude, así como casos prácticos de referencia, etc.*

En esta fase, la AVAF podrá participar, junto con el resto de instituciones y órganos con competencias en la materia, impartiendo acciones formativas y de difusión/fomento. Algunos cursos y webinars pueden consultarse y utilizarse a estos efectos en la página web de la AVAF y en su canal de youtube.

5.- LAS DINÁMICAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. **DETECCIÓN**

5.3.- LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y LOS CANALES DE DENUNCIA. OTRAS MEDIDAS DE DETECCIÓN. El Plan deberá prever su puesta en marcha (**Canales internos y externos**). Adquieren, si cabe, mayor importancia, con la reciente aprobación de la **Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuyo plazo de transposición finalizó el pasado 17 de diciembre**. Se deberán adoptar **medidas para que la/s persona/s que gestionen el buzón interno sean objetivas e imparciales**, debiendo exigir al efecto las correspondientes medidas preventivas del conflicto de interés.

Asimismo, la Directiva (UE) 2019/1937, recoge que los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para recibir **las denuncias externas**, darles respuestas y seguirlas, y las dotarán de recursos adecuados, por lo que **desde la AVAF proponemos la utilización del buzón de denuncias de la Agencia como canal de denuncias externo**, como entidad competente en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Adjuntamos sendos **Anexos facilitadores**, y citamos también el webinar sobre el buzón de denuncias de la AVAF que pueden visionar en su canal de youtube, para obtener mayor información sobre sus características técnicas, funcionamiento y gestión.

A los efectos de la Orden 1030/2021, el canal externo de denuncias designado es el del SNCA (infofraude), sin perjuicio de posibles protocolos de colaboración con entidades como esta Agencia en el ámbito autonómico.



5.- LAS DINÁMICAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.

Entre las **medidas potestativas de detección** del fraude, el Anexo III C de la Orden HFP/1030/2021, recoge precisamente el ***establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado***. Las herramientas de detección del fraude pueden incluir:

- A. El uso de bases de datos** como la Base Nacional de Datos de Subvenciones (**BNDS**), herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (**ARACHNE**).
- B. El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas)** y comunicación de estos al personal en posición de detectarlos
- C. El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar** de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.
- D. Análisis de datos.** Dentro de los límites relativos a la protección de datos, cruce de datos con otros organismos públicos o privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.



Las Administraciones públicas en España **ya tenemos MODELOS existentes:**

Algunos ayuntamientos (**Madrid, Barcelona, entre otros**) han creado una **UNIDAD ESPECIALIZADA** en la gestión del canal de denuncias, el análisis de las mismas y el fomento del cumplimiento de los valores de integridad pública contenidos en sus códigos éticos. Se trata de “órganos hermanos” que, internamente, reman en la misma dirección que las Agencias Antifraude como la AVAF que hoy represento (Red de Oficinas y Agencias Antifraude).

Estas oficinas están operando como **COMPLIANCE OFFICERS**, pudiendo asumir el papel de órgano de apoyo y vigilancia en la gestión de los planes antifraude en relación a los fondos europeos.

Otros modelos están **en construcción** (Ayuntamiento de Valencia o Diputación de Castellón) pretenden residenciar estos órganos internos en la unidad responsable de transparencia y buen gobierno.



5.4.- LAS FUNCIONES DE ASESORAMIENTO: I) EL PAPEL DE LA AVAF; II) LA NECESARIA EXISTENCIA DE UN ÓRGANO INTERNO QUE ASESORE SOBRE LA APLICACIÓN DEL PLAN, ASÍ COMO SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES Y DILEMAS ÉTICOS.

5.5.- LA ESCUCHA ACTIVA A LA CIUDADANÍA: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA.

5.6.- LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE TODOS LOS ACTORES EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.

5.7.- SU APLICACIÓN AL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL.

5.8.- EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PRIVADAS PERCEPTORAS DE DINERO PÚBLICO Y SU NECESARIA VINCULACIÓN AL SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA.

6.- LOS MARCOS DE INTEGRIDAD PÚBLICA: HERRAMIENTAS A IMPLEMENTAR

6.1.- PASO PREVIO: EL AUTODIAGNÓSTICO COMO PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA PREVENTIVO.

6.2.- LA EVALUACIÓN DE RIESGOS: COMPETENCIA PARA REALIZAR EL ANÁLISIS DE RIESGOS Y METODOLOGÍA.

6.3.- EL MAPA DE RIESGOS DE LA ENTIDAD. CATÁLOGO SECTORIAL Y ORIENTATIVO DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN.

6.- LOS MARCOS DE INTEGRIDAD PÚBLICA: HERRAMIENTAS A IMPLEMENTAR

6.1.- PASO PREVIO: EL AUTODIAGNÓSTICO COMO PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA PREVENTIVO.

¿Cómo? ... Mediante cuestionarios y una estructura de desglose de riesgos, resultando conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base del mismo.

¿Quién? ... Son las propias entidades promotoras del plan las que **deben reflexionar** sobre cómo están gestionando sus políticas públicas. El autodiagnóstico podrá considerar las **contingencias de la organización** (*sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como los canales de denuncias en el caso de que ya existan*).

¿Cuándo? ... La Orden HFP/1030/2021 que, **a su entrada en vigor**, dichas entidades destinatarias de los fondos UE realicen su **previa autoevaluación del procedimiento aplicado por los órganos ejecutores** del Plan en relación con el adecuado cumplimiento de los principios establecidos, cumplimentándose al efecto por cada una de ellas el **cuestionario del Anexo II.B.5 “Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción”**.

Acompañamos como **Anexos VI y VII**, respectivamente, Cuestionario básico de autodiagnóstico AVAF y Test de autoevaluación del **Anexo II B 5** de la Orden.

6.2.- LA EVALUACIÓN DE RIESGOS: COMPETENCIA PARA REALIZAR EL ANÁLISIS DE RIESGOS Y METODOLOGÍA.

La evaluación de riesgos abarca todos los riesgos posibles, no sólo corrupción o integridad sino también, cumplimiento de normas, buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos.

La Orden HFP/1030/2021 contiene como **medidas preventivas** la implantación de **“Mecanismos adecuados de evaluación del riesgo”** para todas las medidas gestionadas:

- A Identificación de medidas que son más susceptibles del fraude, como pueden ser aquellas con alta intensidad, alto presupuesto, muchos requisitos a justificar por el solicitante, controles complejos, etc.
- b Identificación de posibles conflictos de intereses.
- c Resultados de trabajos previos de auditorías internas.
- d Resultados de auditorías de la Comisión Europea o del Tribunal de Cuentas Europeo, en su caso.
- e Casos de fraude detectados con anterioridad.

Se acompañan sendos **Anexos facilitadores VIII, IX, X y XI** con metodologías y herramientas de evaluación de riesgos.

6.- LOS MARCOS DE INTEGRIDAD PÚBLICA: HERRAMIENTAS A IMPLEMENTAR

ANEXO XI: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE RIESGOS AVAF.

Para analizar los riesgos existentes en una organización debemos identificar los riesgos/amenazas existentes en la misma. Se trata de riesgos o **amenazas “brutos”** esto es, el riesgo sin tener en cuenta el efecto de las medias o controles que se prevén en el futuro.

Posteriormente, será necesaria una **graduación del riesgo**, de la conjunción de la **probabilidad** (hasta qué punto es probable que ocurra; número de veces que se produce el riesgo) e **impacto** (el daño que se produce con la materialización del riesgo: reputacionales, organizativos, irregularidades).

Por último, hay que establecer las **medidas/controles** a adoptar. Sólo así, obtendremos el **riesgo/amenaza “neta”**.

Con toda esta información, obtendríamos el **mapa de riesgos** de la organización. Se acompaña catálogo de riesgos comunes a cualquier proceso de toma de decisiones como **Anexo facilitador XII**.

	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Probabilidad	Impacto	Graduación	Medidas	Seguimiento. /Evaluación
Riesgo 1							
Riesgo 2							
Riesgo 3							
Riesgo 4							
Riesgo 5							
--	--	--	--	--	--	--	--

ANEXO VIII.- HERRAMIENTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE: MATRIZ DE RIESGOS EGESIF FONDOS EUROPEOS: ESTRUCTURALES Y PRTR APDO 4.6.5.

Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (DG REGIO) EGESIF_14002100;

1: EVALUACIÓN DE LA EXPOSICIÓN A RIESGOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - SELECCIÓN DE LOS SOLICITANTES POR LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN

Ref. del riesgo	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Tipo de riesgo: General (G), sectorial (S) o específico (E).	Factores de riesgos. (Hechos o circunstancias que incrementan la probabilidad de que se produzca el riesgos)	¿Es el riesgo interno (dentro de la unidad encargada), externo (pero dentro de la misma entidad), o resultado de una colusión (afecta a varios orgaismo)?	Impacto que tiene el riesgo para la Entidad	Probabilidad de que se produzca el riesgo	¿Se trata de un riesgo relevante para la autoridad de gestión?
SR1	Conflictos de interés dentro del comité de gestión	Los miembros de la Unidad de Gestión de la Entidad ...influyen deliberadamente sobre la evaluación y selección de las operaciones de las Unidades Ejecutoras a fin de favorecer a alguna de ellas, dando un trato preferente a su operación durante la evaluación, o bien presionando a otros miembros de la Unidad de						
SR2	Declaraciones falsas de las unidades ejecutoras	Las Unidades Ejecutoras presentan declaraciones falsas, haciendo creer a la Unidad de Gestión que cumplen con los criterios de elegibilidad, generales y específicos, al objeto de salir elegidos en un proceso de selección.						
SR3	Doble financiación de la operación	Una Unidad dde Ejecución solicita financiación de varios fondos y/o Estados miembros de la UE para un mismo proyecto, sin declarar esta circunstancia						
SRX		<i>Incluir la descripción de los riesgos adicionales...</i>						

ANEXO VIII.- HERRAMIENTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE: MATRIZ DE RIESGOS



2: EVALUACIÓN DE LA EXPOSICIÓN A RIESGOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - EJECUCIÓN DEL PROGRAMA Y VERIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO									
Ref. del riesgo	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Tipo de riesgo: General (G), sectorial (S) o específico (E)	Factores de riesgos. (Hechos o circunstancias que incrementan la probabilidad de que se produzca el riesgo)	¿A quién afecta este riesgo? (Quién está involucrado en el riesgo) Unidad de gestión, unidad de ejecución o a terceros	Impacto que tiene el riesgo	Probabilidad de que se produzca el riesgo	¿Se trata de un riesgo relevante para la autoridad de gestión?	Si la respuesta es NO, deberá justificarse
Ejecución - riesgos de la contratación pública en relación con los contratos adjudicados a los beneficiarios y gestionados por estos									
IR1	Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones	Un miembro del personal del beneficiario favorece a un solicitante o licitador debido a que: - se han pagado sobornos o comisiones. - existe un conflicto de interés no declarado. Vinculación familiar entre un empleado del órgano de contratación y una persona con capacidad de decisión o con influencia en la empresa licitadora.							
	Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones	Un empleado que no forma parte del procedimiento de licitación se interesa fuertemente por conseguir información que puede alterar el desarrollo del concurso. Puede darse el caso en que tenga también vinculación con proveedores de algún potencial contratista.							
	Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones	Comportamiento inusual por parte de los miembros del órgano de contratación, sociabilización con proveedores, o incumplimiento de los procedimientos establecidos en el código ético del organismo (respecto de la comunicación de Conflictos de interés). O aceptación de trabajos de calidad insuficientes o por precios elevados. Indicios de que un miembro del órgano de contratación pudiera estar recibiendo contraprestaciones indebidas a cambio de favores							
	Conflicto de interés no declarado, o pago de sobornos o comisiones	Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados, de manera que se produce una falta de transparencia y objetividad en la selección del adjudicatario. Adjudicaciones a un mismo licitador							
IR2	Incumplimiento de un procedimiento competitivo obligatorio	El beneficiario incumple un procedimiento competitivo obligatorio con el fin de favorecer a un determinado solicitante a la hora de conseguir o de conservar un contrato a través de: - la división de un contrato en varios, o - la contratación con un único proveedor sin justificación, o - la omisión del procedimiento de concurso, o - la prórroga irregular del contrato.							
	Incumplimiento de un procedimiento competitivo obligatorio	El procedimiento se declara desierto, y se vuelve a convocar aun existiendo ofertas. Los pliegos se han redactado a favor de un licitador, o presentan prescripciones más restrictivas que las aprobadas en procedimientos anteriores. Se presenta un único licitador, Ausencia de información y publicidad relativa al procedimiento o plazo para la recepción de ofertas. Se presenta un único licitador. Hay reclamaciones de otros ofertantes.							
IR3	Manipulación en la valoración técnica/económica de las ofertas presentadas:	Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados en los pliegos. Aceptación de bajas temerarias sin justificación adecuada. Ausencia o inadecuado procedimiento de control en la existencia de quejas de licitadores por posibles manipulaciones en las ofertas. Cambios en las ofertas después de la recepción. Se excluyen ofertas por razones no justificadas.							

ANEXO VIII.- HERRAMIENTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE: MATRIZ DE RIESGOS

IR4	Prácticas colusorias en las ofertas	Para conseguir un contrato, los ofertantes pueden manipular el procedimiento competitivo organizado por un beneficiario mediante acuerdos colusorios con otros ofertantes o la simulación de falsos ofertantes, es decir: - presentando las ofertas en complicidad con otros ofertantes, en particular con empresas interrelacionadas, o - introduciendo proveedores fantasma. O subcontratando a otros licitadores que han participado. Un ofertante puede manipular el procedimiento competitivo dejando de especificar determinados costes en su oferta
IR5	Irregularidades en la formalización del contrato:	Falta de coincidencia entre la adjudicación y lo que se firma en el contrato. Demoras injustificadas en la firma del contrato entre el adjudicatario y el órgano de contratación.
IR6	Incumplimiento de las obligaciones o irregularidades en las prestaciones que que benefician al adjudicatario	Prestaciones inferiores a lo estipulado en el contrato. Falta de reciprocidad en las prestaciones recogidas en el contrato. Cambios en las prestaciones sin causa razonable aparente. Los contratistas incumplen las condiciones del contrato no entregando los productos convenidos, alterándolos o sustituyéndolos por otros de calidad inferior, es decir, en los casos en que se han sustituido los productos, presentar a sabiendas facturas falsas, infladas o duplicadas, actuando en solitario o en complicidad con alguna persona encargada de la contratación.
IR7	Falsedad documental	En el proceso de selección se falsifica la documentación por los licitadores. Se manipulan las reclamaciones de costes o facturas por incluir cargos falsos o duplicados.
IR8	Modificación del contrato existente	Un beneficiario y un contratista actúan en connivencia para modificar un contrato existente introduciendo condiciones más favorables para un tercero, hasta el punto de invalidar la decisión de adjudicación original.
IR9	Incumplimiento de los deberes de información y comunicación de la normas reguladoras de los fondos europeos	Incumplimiento de las obligaciones de información, publicidad y comunicación de la normativa reguladora de los fondos europeos Next Generation EU
IR10	Pérdida de la pista de auditoria	Los documentos que obran en el expediente son insuficientes para garantizar la auditoria.

2. EJECUCIÓN Y VERIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES

Controles generales

- Son requisitos para los beneficiarios tener políticas de conflicto de interés, con declaración y registro anuales.
- Facilitar formación a los beneficiarios para detectar el comportamiento fraudulento.
- Uso de herramientas de prospección de datos, como **ARACHNE**.
- Pueden ponerse en marcha mecanismos de denuncia para desenmascarar el comportamiento fraudulento sospechoso.
- Verificaciones efectivas de la gestión.
- Cumplimiento de los beneficiarios con los requisitos nacionales de auditoría independiente de los costes del proyecto.

ANEXO II DE LA GUÍA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE: CONTROLES ATENUANTES.

Ejemplo (orientativo): Riesgo: **CONFLICTO DE INTERÉS:**

RIESGO BRUTO

CONTROLES EXISTENTES

RIESGO NETO

Impacto	Probabilidad	PUNTOS	Descripción	Efecto combinado sobre Impacto y Probabilidad		Impacto	Probabilidad	PUNTOS
4	3	12	Aleatoriedad selección comité evaluación.	-2	-2	2	2	4
			Política y DACI, Formación CI.					

RIESGO NETO

PLAN DE ACCIÓN (CONTROLES ADICIONALES)

RIESGO OBJETIVO

Impacto	Probabilidad	PUNTOS	Descripción	Efecto combinado sobre Impacto y Probabilidad		Impacto	Probabilidad	PUNTOS
2	2	4	Buzón web de denuncias	-1	-1	1	1	2

**ANEXO II DE LA GUÍA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE:
CONTROLES ATENUANTES PARA PASAR DE RIESGO BRUTO A NETO.**

Riesgo de fraude específico: ausencia de procedimiento de licitación para favorecer a determinados proveedores.



Control atenuante recomendado: revisión por la autoridad de gestión de muestra significativa de contratos antes de pagar las facturas para comprobar la previa licitación.

**ANEXO II DE LA GUÍA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE FRAUDE:
CONTROLES ATENUANTES PARA PASAR DE RIESGO BRUTO A NETO.**

Riesgo de fraude específico: conflictos de intereses no revelados.



Control atenuante recomendado: política de conflictos de intereses, con declaración y registro anuales.



Directrices para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) :

“No se recomienda la externalización de la evaluación del riesgo de fraude, ya que esta tarea exige un buen conocimiento del sistema de gestión y control actualmente en vigor y de los tipos de beneficiarios que reciben financiación de los programas” .

Desde la AVAF, recomendamos la lectura del **ANEXO 2 de estas guidelines**, que contiene las definiciones más importantes de fraude, irregularidad, sujetos implicados, retorno de fondos, etc.

COMISIÓN EUROPEA
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)
Dirección D Política Unidad D.2 Lucha contra el Fraude

6.4.- LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DEL PLAN (ORIENTADOS A LA MINIMIZACIÓN DE LOS RIESGOS DETECTADOS EN LA ORGANIZACIÓN).

A. los códigos éticos o de conducta.

Instrumentos que recogen los **principios y valores de conducta que deben orientar la actuación y organización de los cargos y servidores públicos.**

La Orden HFP/1030/2021 señala como medida preventiva potestativa para las entidades afectadas por la misma el **fomento de valores como la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez, y 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.

Facilitamos como **Anexo V** una propuesta de contenido mínimo orientativo de código ético.

6.4.- LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN DEL PLAN (ORIENTADOS A LA MINIMIZACIÓN DE LOS RIESGOS DETECTADOS EN LA ORGANIZACIÓN).

B. Medidas de prevención y gestión de los conflictos de interés: **ART 61 RGTO FINANCIERO 18**

B1.1 Comunicación e información al personal de la entidad sobre las distintas modalidades de conflicto de interés y de las formas de evitarlo.

B1.2. Complimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI). **Anexo III** de esta guía.

B1.3. Comprobación de información a través de bases de datos de los registros mercantiles, de organismos nacionales y de la UE, expedientes de los empleados o a través de la utilización de herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE).

B1.4. Aplicación estricta de la normativa interna (normativa estatal, autonómica o local) correspondiente.

B2. Medidas para abordar los posibles conflictos de interés existentes:

B2.1. Comunicación de la situación que pudiera suponer la existencia de un conflicto de interés al superior jerárquico que confirmará por escrito si considera que existe tal conflicto.

B.2.2 Aplicación estricta de la normativa interna (estatal, autonómica o local) correspondiente.

Se acompañan los **anexos III y IV** (guías, orientaciones, manual y modelo de DACI).

El artículo **61 Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero) establece que existe CI **«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».**

La entrada en vigor de este reglamento dio un enfoque horizontal, más claro, amplio y preciso que el art 57 del Rgto de 2012 de lo que se espera de los EEMM en este ámbito, destacando que:

- i. Es aplicable a **todas las partidas administrativas y operativas** en todas las Instituciones de la UE y **todos los métodos de gestión.**
- ii. Cubre **cualquier tipo de interés personal, directo o indirecto.**
- iii. Ante cualquier situación que se **«perciba»** como un potencial conflicto de intereses se debe actuar.
- iv. Las autoridades nacionales, de cualquier nivel, **deben evitar y/o gestionar** los potenciales conflictos de intereses.

MANUAL DIDÁCTICO VISUAL

Los conflictos de interés en clave de integridad pública.

Aprobado por Resolución del Director de 10 de noviembre de 2021.
Elaborado por el Servicio de Prevención de la AVAF.

10 de Noviembre de 2021

INDICE

TITULO	DIPOSITIVAS
1. EL CONTEXTO.	1- 16
2. EL CONCEPTO DE CONFLICTO DE INTERÉS.	17- 34
3. LA NECESIDAD: SU IDENTIFICACIÓN Y PREVENCIÓN COMO ESTRATEGIA DE INTEGRIDAD PÚBLICA.	35- 44
4. EL CONFLICTO DE INTERÉS COMO RIESGO DE CORRUPCIÓN EN TODO PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.	45- 60
5. RESPONSABILIDADES.	61- 63
6. EL CONFLICTO DE INTERÉS COMO RIESGO SECTORIAL DE CORRUPCIÓN (ORIENTACIONES Y EJEMPLOS AVAF, COMISIÓN EUROPEA Y OLAF): 6. A) CONFLICTO DE INTERÉS Y CONTRATACIÓN 6. B) CONFLICTO DE INTERÉS Y SUBVENCIONES 6. C) CONFLICTO DE INTERÉS Y FUNCIÓN PÚBLICA	64- 129

INDICE

TITULO	DIPOSITIVAS
7. ALGUNAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS: GENERALES Y ESPECÍFICAS.	130- 151
8. ALGUNAS ACTUACIONES DE CONTROL.	152- 161
RECOMENDACIONES GENERALES DE LA AVAF	162
OTRAS FUENTES DE CONSULTA.	163

EGESIF_14-0021-00
16/06/2014



COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas

Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude

Junio de 2014

ES

COCOF 09/0003/00-



COMISIÓN EUROPEA
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)
Apoyo Operativo y Estratégico
Prevención del Fraude e Inteligencia

Bruselas,
OLAF/C2/JK/MN/LM/AB

Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC



COMISIÓN EUROPEA
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)
Dirección D Política
Unidad D.2 Prevención del Fraude

Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales
Guía práctica para los responsables de la gestión

elaborada por un grupo de expertos de los Estados miembros coordinado por la

COMPENDIO DE CASOS ANÓNIMOS ACCIONES ESTRUCTURALES



COMISIÓN EUROPEA
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)
Dirección D Política
Unidad D.2 Prevención del Fraude

Detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales
Guía práctica para las autoridades de gestión

elaborada por un grupo de expertos de los Estados miembros coordinado por la unidad D2 de Prevención del Fraude de la OLAF

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. OBJETIVO DEL COMPENDIO.....	5
3. EVALUACIÓN SECTORIAL.....	6
A. Análisis estadístico de las irregularidades y presuntos fraudes comunicados por los Estados Miembros - informe anual de conformidad con el artículo 325 del TFUE.....	7
B. Resultados de proyectos de inteligencia.....	9
C. Resultados de la actividad operativa de la OLAF.....	11
4. ESTRUCTURA DEL COMPENDIO.....	12
5. COMPENDIO DE CASOS ANÓNIMOS.....	14
1.1. Grupo «Declaración falsa – documentos falsos o falsificados o ausencia de justificantes».....	16
1.2. Grupo «doble financiación».....	38
1.3. Conflicto de intereses.....	41
1.4. Infracción de las normas sobre contratación pública.....	48
1.5. Acción no ejecutada, no completada o no realizada de conformidad con las normas.....	55
1.6. Infracción en relación con el sistema de cofinanciación.....	64

6.5.- EL CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL Y SU INTERACCIÓN CON LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

- El control de los fondos europeos debe integrarse en el **control del conjunto de la gestión** por la propia Administración pública;
- Abogamos por un **MODELO DE CONTROL PÚBLICO** de la gestión de fondos europeos; siempre compatible con tareas de asesoramiento externo, pero sin separar el control de su naturaleza pública.
- Con **clara separación** entre los sistemas y órganos de gestión y los de control interno; Una de las medidas de prevención obligatorias del Anexo III C de la Orden HFP/1030/2021 es que se determine un “*Reparto claro y segregado de funciones y responsabilidades en las actuaciones de gestión, control y pago, evidenciándose esa separación de forma clara*”.

En el caso de **entidades locales**, con carácter general, el control de fondos UE se podrá dividir en un **control ex ante o fiscalización previa limitada** (que contenga ítems de fraude, corrupción, conflicto de interés y doble financiación) y un **control financiero permanente complementado con auditorías financieras**, de cumplimiento y operativas.

6.5.- EL CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL Y SU INTERACCIÓN CON LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

La OLAF califica reiteradamente como **vulnerabilidad** del sistema la No separación de funciones de gestión y de control (**Compendio casos anónimos** y **Manual didáctico visual AVAF de conflictos de interés**), ya que fomenta la “Oportunidad” del fraude...

TRIÁNGULO DEL FRAUDE: OPORTUNIDAD, RACIONALIZACIÓN, PRESIÓN FINANCIERA

Oportunidad: además de un motivo, la persona debe tener una oportunidad. Las **deficiencias de los sistemas de control interno** pueden ofrecer una oportunidad (*la presunta posibilidad de que el fraude no sea detectado es una consideración esencial para el infractor*).

Entre los **puntos débiles** de los sistemas de control interno, cabe mencionar las deficiencias de:

- supervisión y verificación;
- separación de tareas;
- autorización por parte de la dirección;
- controles del sistema.

También pueden producirse fraudes si no se aplican controles o si las personas que ocupan funciones de dirección crean posibilidades de anular los controles existentes.





El control interno del órgano ejecutor (Nivel 1): SG de Fondos Europeos

•El **sistema integral de gestión y control** del Plan de Recuperación para facilitar el seguimiento y análisis de la doble financiación, conflictos de intereses, investigación de la corrupción y control del fraude.

El **apartado 4.6.5 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** establece que resulta una herramienta apropiada para el control y auditoría del fraude **EGESIF-14-0021 (el Anexo 4 de la Guía de evaluación del riesgo contiene indicaciones para Auditorías de verificación)**, al igual que se viene utilizando en relación con los fondos UE de carácter estructural. Se acompañan como **Anexos VIII y IX** de nuestra **GUÍA AVAF** la matriz de riesgos Excel y los indicadores de seguimiento y evaluación.

El control interno de órgano independiente (Nivel 2): IGAE + IGs CCAA y EELL

- **Control ex ante:** ACM con requisitos esenciales de prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación de las actuaciones

- **Control ex post:**

- Auditorías sobre la existencia de medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

- Auditorías de sistemas y cumplimiento sobre la doble financiación de proyectos/vinculación del gasto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

RED FLAGS: INDICADORES DE FRAUDE

Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC. ES-COCOF 09/0003/00-

Anexo 1 Mecanismos e indicadores del fraude en la contratación y adquisición pública

Anexo 2 Mecanismos e indicadores del fraude en los servicios de consultoría

Anexo 3 Procedimiento de comunicación del fraude a la OLAF

GUÍA AVAF: Catálogos de riesgos AVAF y red flags contenidos en las Recomendaciones generales AVAF. El **Anexo XIV** contiene links a las recomendaciones así como a **Herramientas de control externo** del Manual de Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana. Indicadores de fraude sobre conflictos de interés: **Manual didáctico visual AVAF.**

Sistema de alertas para la prevención de irregularidades y malas prácticas (SALER). IGS. Gva.

7.- SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS MECANISMOS PREVENTIVOS Y DE CONTROL DEL PLAN Y CONSECUENCIAS DE SU INCUMPLIMIENTO. MEDIDAS DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN.



Corrección:

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. Se procederá a:

A. Evaluar de la incidencia del fraude y su calificación como sistémico o puntual.

B. Retirar los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR.

Persecución:

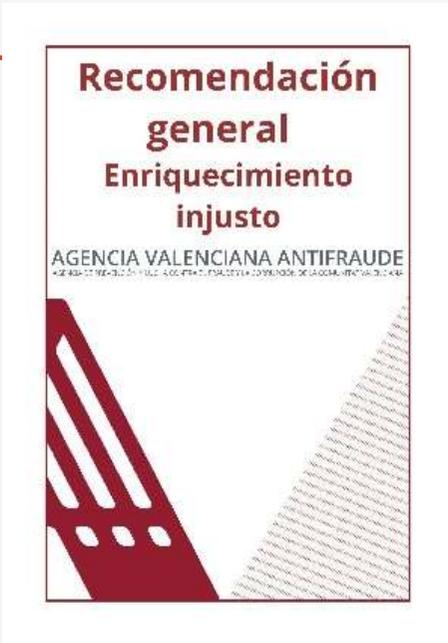
A. Comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad decisora, quien comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, la cual podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.

B. Denunciar, si fuese el caso, los hechos punibles a las Autoridades Públicas competentes (**SNCA**) y para su valoración y eventual comunicación a la **OLAF**.

C. Iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario.

D. Denunciar los hechos ante **la fiscalía y los tribunales competentes**, en los casos oportunos.

Guía AVAF: **Anexo XV** relación de medidas de corrección y persecución y en el **Anexo XVIII** documentos útiles para la supervisión, control y gestión de fondos europeos.



8.- RECOMENDACIONES A TOMAR EN CONSIDERACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PROMOTORA SOBRE BUEN GOBIERNO E INTEGRIDAD PÚBLICA.

ANEXO XVI GUÍA AVAF.- DOCUMENTOS DE ORIENTACIÓN Y AYUDA PARA LA DEFINICIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS MEDIDAS ANTIFRAUDE SEGÚN LA ORDEN 1030/2021.

ANEXO XVII.- OTROS MODELOS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA ELABORACIÓN DE PLANES ANTIFRAUDE (Medidas antifraude comunes a todos los programas de la Dirección de Gestión de Fondos europeos; Plan de prevención de riesgos del Concello de Contas; Plan Antifraude eDUSI Ayuntamiento de Torrent; Plan de medidas antifraude FEDER Consellería de Hacienda; medidas antifraude Fondo europeo Marítimo y de Pesca).

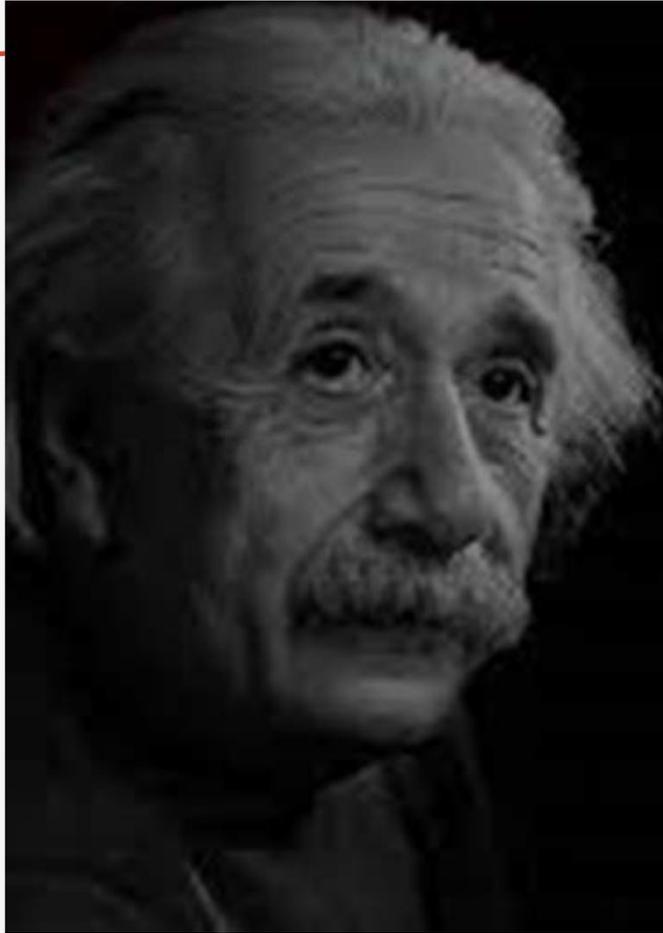
DOCUMENTOS DE INTERÉS ELABORADOS/PUBLICADOS CON POSTERIORIDAD A LA GUÍA AVAF:

Recomendaciones y herramientas para elaborar planes de medidas antifraude (OAC);

Plan de Medidas Antifraude de la Diputación provincial de Burgos;

Plan de Medidas Antifraude del Ayuntamiento de Albalat dels Sorells.

En elaboración, existiendo un protocolo de colaboración con la AVAF: Plan de Medidas Antifraude del Ayuntamiento de Valencia; Diputación de Castellón. Otros: Ayuntamiento de Quart de Poblet, etc.



The world is a dangerous
place, not because of those
who do evil, but because
of those who look on and
do nothing.

Albert Einstein / @InspiringThinkn



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

Muchas gracias por su atención
prevencion@antifraucv.es



Calle Navellos, 14 3ª. 46003 València
+34 962787450 - www.antifraucv.es