

INFORME 2/2022**MEDIDAS ANTIFRAUDE Y EVALUACIÓN DE RIESGOS EN LA GESTIÓN DE FONDOS PÚBLICOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA GUÍA PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA**

En una gestión eficiente y transparente de fondos públicos, la prevención y el control en materia de fraude y corrupción constituyen piedras angulares para la óptima consecución del interés general. Las medidas de prevención en la materia forman parte del elenco de normativa reguladora de la gestión pública.

En el ámbito europeo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge, en su artículo 325, la obligación para el Parlamento Europeo y el Consejo de adoptar las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión, con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

Las operaciones que afectan a los fondos de la Unión Europea se rigen por las normas de gestión financiera descritas en su Reglamento Financiero, así como en los respectivos programas de financiación.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento Financiero, recogen los principios de buena gestión financiera y la aplicación de un control interno efectivo y eficiente, que incluye la prevención, detección, corrección y el seguimiento de los fraudes y otras irregularidades.

Los principios inspiradores y la regulación de la gestión de fondos europeos son un referente necesario incluso en la gestión de fondos públicos que no tienen dicha procedencia.

Los sistemas de gestión de fondos públicos, contratación, subvención, convenio y encargos a medios propios, tienen su regulación en el derecho español, y la financiación de presupuesto con cargo a fondos europeos supone asumir los requisitos, obligaciones y objetivos establecidos en la normativa europea de aplicación a los proyectos de que se trate.

El impacto económico y social en el conjunto de los países de la Unión Europea derivado de la pandemia internacional provocada por la COVID-19 supuso que *"El Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad en este momento histórico de un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, acordó un paquete de medidas de gran alcance."* Tal y como queda reflejado en la exposición de motivos del 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.

El artículo 21 del citado texto legal, señala que *"el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra"*



actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control."

Estos Fondos "Next Generation EU" quedan regulados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), contenido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 donde se disponen los objetivos de dicho Mecanismo, su financiación, las modalidades de la financiación de la Unión en el marco de este y las normas para la concesión de dicha financiación. Y en cuyo artículo 22 se imponen obligaciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

La regulación concreta de los referidos Fondos queda establecida en dos Ordenes:

1.-Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se establece en el artículo 6 de la misma la exigencia de un "Plan de medidas antifraude", que se justifica por la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea

La Orden de Hacienda contiene algunos rasgos sobre el Plan:

- Realización de una autoevaluación de la entidad y determinación de la situación de partida.
- Identificación de los riesgos que pueden acaecer durante la ejecución de las medidas de PRTR. Evaluación de estos, su impacto y la probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del PRTR.
- Diseño y establecimiento de un conjunto de medidas en torno a los cuatro elementos clave del denominado "ciclo antifraude": prevención, detección, corrección y persecución del fraude, y para evitar la corrupción y los conflictos de intereses. En particular, la elaboración de un código de conducta ante el fraude y de unos indicadores de este (*red flags*).
- Revisión del instrumento (y eventualmente corrección) con carácter 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, mientras dure la ejecución de las medidas del PRTR a las que aplica.
- Diseñar un procedimiento para abordar los posibles conflictos de intereses que puedan surgir en ejecución de las medidas y proyectos del PRTR. Eventualmente también se puede incluir el auxilio en la tramitación de esos procedimientos.
- Diseñar un procedimiento para gestionar los casos de fraude que se puedan dar, así como auxiliar en su tramitación.
- Diseño y ejecución de acciones formativas para el desarrollo de una cultura ética y prevenir el fraude en el seno de la organización.
- Establecimiento y gestión de canales de denuncia de casos de fraude, corrupción o conflictos de intereses.

2.- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



Respecto a la Orden HFP/1030/2021, el ministerio de Hacienda, a través de la Secretaria General de Fondos Europeos, publicó el 24 de enero de 2022, el documento denominado "Orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia", Documento que tiene por objeto proporcionar referencias sobre el Plan de medidas antifraude configurado como obligatorio en la citada Orden, conteniendo un Modelo de medidas Antifraude en su Anexo I.

Por su parte, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) de la Intervención General de la Administración del Estado, en su función de coordinación general a nivel nacional de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, ha elaborado la "Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia".

La Guía concreta los aspectos básicos de la evaluación de riesgos, proporcionando herramientas para su implementación, así como la formulación de recomendaciones en relación con medidas concretas en materia de prevención, detección y corrección. Se trata de un documento cuyo contenido puede ser de utilidad, acercándonos a herramientas para la evolución de riesgos de la gestión, medidas y sistemas de control.

Señala la Guía que los planes de medidas antifraude deben incluir necesariamente "...la evaluación del riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar los conflictos de intereses", dejando "la elección de las medidas de prevención y detección a juicio de la entidad que asuma la responsabilidad de gestión, atendiendo a sus características específicas y siempre teniendo en cuenta la necesidad de garantizar una conveniente protección de los intereses de la Unión" (artículo 6.4 en relación con los apartados 5.c) y 5.i) del artículo 6 de la Orden de gestión del PRTR).

Como aspecto preliminar, recomienda la utilización de los modelos de evaluación de riesgos que ya estuvieran implementados por las entidades decisoras y ejecutoras en sus sistemas internos de control; así como que el equipo evaluador sea multidisciplinar; la revisión anual, al menos, de la herramienta de evaluación; y que sean tenidos en cuenta los resultados de las auditorías y controles.

El Anexo I de la Guía, a título orientativo, contiene una matriz de riesgo. Para cada uno de los métodos de gestión (contratos, subvenciones, convenio y encargos a medios propios), recoge distintos riesgos posibles, con propuesta de indicadores y controles. Dicha propuesta se expresa a título de ejemplo o sugerencia, pudiendo resultar de interés el detalle de descripción de riesgos y controles.

Cuatro son los riesgos con respecto a los cuales han de adoptarse medidas en los sistemas de control interno, tendentes a la prevención, detección y corrección: fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación (artículo 22 del Reglamento del Mecanismo).

Con respecto a los conflictos de intereses, se incorpora modelo de Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI), recomendando su suscripción por todos los agentes o intervinientes implicados.



En relación con la doble financiación, convendría la identificación de las fuentes de financiación de los diferentes proyectos, subproyectos o líneas de acción en el sistema de información de gestión y seguimiento del Plan. En este último aspecto, los controles no solo deben ceñirse a autodeclaraciones, debiendo existir verificaciones cruzadas y una adecuada coordinación con otros órganos responsables. Como una herramienta de especial interés para la prevención y detección de la doble financiación, recomienda la realización de consultas a diferentes bases de datos y sistemas de información: Arachne (herramienta de la Comisión europea), la Plataforma de Intermediación de Datos (administraciones públicas españolas), Registro de Titularidades Reales del Colegio de Registradores, o la Base de Datos de Titularidad Real del Consejo General del Notariado, entre otras.

Hace especial referencia la Guía a los códigos éticos o de conducta aprobados. El Ayuntamiento de Madrid dispone de un Código de Buenas Prácticas Administrativas, aprobado por Acuerdo de 4 de diciembre de 2008 de la Junta de Gobierno. En los objetivos estratégicos del Programa Operativo vigente, puede observarse que existe compromiso de "aprobación de un código de buenas prácticas en los servicios públicos municipales", y "aprobación de un código de buenas prácticas de las empresas municipales". Instrumentos ambos, que apoyarán la defensa de la ética pública y el buen gobierno.

La constitución de una Unidad antifraude, con conocimiento y experiencia en la materia, y dotada de autonomía, queda a decisión de la entidad gestora, dependiendo de las dimensiones y características de la misma, describiendo la Guía las posibles funciones de la Unidad si existiera: supervisión y evaluación del funcionamiento y correcta aplicación de las medidas de prevención, detección y corrección, supervisión de los controles, verificar la correcta aplicación de los procedimientos de gestión de conflictos de intereses, asesoramiento, entre otras.

La existencia de banderas rojas en el Plan, son señales para una mayor vigilancia y atención, detallándose en el Anexo II de la Guía una relación posible de ellas.

El canal de denuncias se configura como un elemento esencial para la detección de fraude, corrupción, conflictos de intereses o doble financiación. En este sentido, no podemos olvidar 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. Actualmente se encuentra en tramitación Anteproyecto de Ley relativa a transposición de la Directiva al derecho español, aprobado por Consejo de Ministros de fecha 4 de marzo de 2022.

Los Anexos de la Guía expresan varios indicadores de riesgos y sus controles. Los mismos si bien tiene un carácter orientativo o recomendatorio, pueden servir de utilidad, no solo en los procedimientos de gestión de los Fondos del PRTR, sino con carácter general, se trata de riesgos y controles que bien puede ser utilizados en la gestión de recursos públicos, de procedencia europea o no.

A continuación, se hacen algunas referencias a las herramientas y elementos de ayuda para la evaluación de riesgos, que a título orientativo se ofrecen en la Guía:

Información de Firmantes del Documento



1.- CONTRATACIÓN.

Riesgos y medidas de control

- Limitación de concurrencia: manipulación del procedimiento de preparación y/o adjudicación, limitándose el acceso a la contratación pública en condiciones de igualdad y no discriminación a todos los licitadores. Pudiera ser a través:
 - Pliegos de cláusulas técnicas o administrativas redactados a favor de un licitador.
 - Pliegos que presentan prescripciones más restrictivas o generales que las aprobadas en procedimientos previos similares
 - Presentación de una única oferta o que el número de licitadores presentados es anormalmente bajo, según el tipo de procedimiento de contratación
 - 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.
 - Publicidad de los procedimientos incompleta, irregular o limitada y/o insuficiencia o incumplimiento de plazos para la recepción de ofertas.
 - Reclamaciones de otros licitadores
 - Elección de tramitación abreviada, urgencia o emergencia, o procedimientos de contratación menos competitivos de forma usual y sin justificación razonable.

Respecto a estos riesgos se pueden adoptar medidas de control tales como:

- Procedimientos que garanticen la revisión de la justificación de la forma en que se establece el procedimiento de adjudicación, su adecuación y correcta aplicación, de tal manera que se asegure el cumplimiento de los principios de libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato.

- Disponer de una política en materia de conflicto de interés que incluya una Declaración de ausencia de conflictos de interés (DACI) por parte de todo el personal y su verificación.

- Establecer un sistema de denuncias de los comportamientos supuestamente fraudulentos.

- Un procedimiento claro, difundido entre el personal, sobre los requisitos de publicidad que deben cumplirse en los diferentes procedimientos de contratación.

- Registro de las quejas o reclamaciones recibidas por otros licitadores, y análisis e informe de estas.

- Procedimientos en el órgano de contratación que garanticen la revisión de la justificación de la forma en que se establece el procedimiento de adjudicación.

- Prácticas colusorias en las ofertas: Distintas empresas acuerdan en secreto manipular el proceso de licitación para limitar o eliminar la competencia entre ellas, por lo general con la finalidad de incrementar artificialmente los precios o reducir la calidad de los bienes o servicios. Pueden observarse riesgos tales como:

- Posibles acuerdos entre los licitadores en complicidad con empresas interrelacionadas o vinculadas o mediante la introducción de "proveedores fantasmas".

Información de Firmantes del Documento



- Posibles acuerdos entre los licitadores en los precios ofertados en el procedimiento de licitación.
- El adjudicatario subcontrata con otros licitadores que han participado en el procedimiento de contratación.
- Similitudes entre distintos licitadores referidas a la presentación de ofertas, documentos presentados en la licitación, así como en las declaraciones y comportamientos de los licitadores.

Respecto a estos riesgos se pueden adoptar medidas de control:

- Comprobar la existencia o no de vinculación empresarial entre las empresas licitadoras /directivos, propietarios, etc.), utilizando para ello fuentes de datos abiertas u otras bases de datos.

- Sistema de control de los pliegos y de la concordancia entre las ofertas presentadas y las condiciones establecidas en los mismos que permita comprobar cualquier indicio de la existencia de acuerdos entre los licitadores en relación a los precios ofertados, como ofertas recurrentemente altas o atípicas o relaciones atípicas entre terceros.

- Controles sobre la presencia continuada de circunstancias que indiquen que ha podido acordarse un reparto del mercado.

- Comparar el precio final de los bienes y servicios con los contenidos en la oferta y con precios de mercado o con los generalmente aceptados en contratos similares.

- Analizar las desviaciones entre los presupuestos de licitación y de adjudicación de los contratos adjudicados.

- Realizar controles para confirmar que las ofertas presentadas son reales, y no se trata de las llamadas ofertas complementarias o de resguardo o se ha producido algún tipo de coacción para hacer que otros licitadores retiren sus ofertas.

- Conflictos de interés: El ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de alguno de los intervinientes en las diferentes fases del contrato se ve comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal. Posibles riesgos:

- Empleado del órgano de contratación ha trabajado para una empresa licitadora recientemente.

- Vinculación familiar entre un empleado del órgano de contratación con capacidad de decisión o influencia y una persona de la empresa licitadora.

- Reiteración de adjudicaciones a favor de un mismo licitador, favoritismo inexplicable o inusual de un contratista o proveedor en particular.

- Miembros del órgano de contratación que no cumplen con los procedimientos establecidos en el código de ética del organismo.

- Socialización entre un empleado encargado de contratación y un proveedor de servicios o productos.

- Empleado encargado de contratación no presenta declaración de ausencia de conflicto de interés o lo hace de forma incompleta.



Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 16/03/2022 11:52:26
CSV : 1CHTJ2RT87RFM6EM



Medidas posibles de control en relación con este riesgo

- Establecer barreras que limiten la información del procedimiento de contratación a los agentes externos o ajenos al mismo.

- Disponer de una política en materia de conflicto de interés que incluya un código ético, un procedimiento para abordar conflictos de intereses, una Declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI) por parte de todos los intervinientes en las diferentes fases del contrato y la verificación de su contenido, cuando proceda, así como medidas dirigidas a garantizar su cumplimiento.

- Que los pliegos se incluyan la obligación de cumplimentación de la DACI por todas las personas obligadas a ello.

- Que en el expediente se incluyan las DACI cumplimentadas por los intervinientes en la licitación por parte del órgano de contratación y de los contratistas y subcontratistas cuando se obtengan.

- Disponer de un procedimiento para abordar posibles casos de conflictos de intereses

- Manipulación en la valoración técnica o económica de las ofertas presentadas: Manipulación del procedimiento de contratación en favor de un licitante o en detrimento de otro o varios. Riesgos:
 - Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados o no se encuentran recogidos en los pliegos, o son discriminatorios, ilícitos o no son adecuados para seleccionar la oferta con una mejor calidad-precio.
 - Aceptación de ofertas anormalmente bajas sin haber sido justificada adecuadamente por el licitador.
 - Ausencia o inadecuados procedimientos de control del procedimiento de contratación.
 - Cambios en las ofertas después de su recepción.
 - Ofertas excluidas por errores o por razones dudosas.
 - Procedimiento que no se declara desierto y continúa con su tramitación pese a que se han recibido menos ofertas que el número mínimo requerido.

Posibles medidas de control en relación con este riesgo:

- Control previo del contenido de los pliegos que garantice su correcta redacción y la inclusión detallada y clara de los criterios de valoración de las ofertas.

- Establecer un sistema que permita denunciar los comportamientos supuestamente fraudulentos.

- Verificar que existe coherencia entre el objeto del contrato y los objetivos perseguidos en la correspondiente reforma o inversión, y los hitos y objetivos a cuyo cumplimiento contribuirán las prestaciones que se van a contratar.

- Establecer un control sobre la justificación de la baja temeraria de precios, comprobando la exactitud de la información presentada por el licitador con oferta anormalmente baja, en su caso.

- Disponer de un procedimiento de control y seguimiento de las ofertas presentadas hasta la adjudicación, de forma que se pueda garantizar que no se han producido modificaciones en la oferta.

Información de Firmantes del Documento



- Fraccionamiento fraudulento del contrato: Fraccionamiento del contrato en dos o más procedimientos con idéntico adjudicatario evitando la utilización de un procedimiento que, en base a la cuantía total, hubiese requerido mayores garantías de concurrencia y publicidad. Riesgos posibles:

- Fraccionamiento en dos o más contratos. Se hacen dos o más contratos en distintos procedimientos con idéntico adjudicatario donde los trabajos realizados o los bienes suministrados parecen ser casi idénticos en cuanto a contenido y ubicación, por debajo de los límites admitidos para la utilización de procedimientos de adjudicación directa o de los umbrales de publicidad que exigirían procedimientos con mayores garantías de concurrencia y publicidad.

- Compras secuenciales por debajo de los umbrales de licitación abierta.

Medidas de control respecto a estos riesgos:

- Registro detallado de los proveedores seleccionados.

- Controles periódicos del importe acumulado por proveedor y análisis correlativo de los objetos de los distintos contratos celebrados con cada uno de ellos

- Verificación de la forma en la que se haya establecido el procedimiento de contratación.

- Incumplimiento en la formalización del contrato: Irregularidades en la formalización del contrato de manera que no se ajusta con exactitud a las condiciones de la licitación o se alteran los términos de la adjudicación. Posibles riesgos:

- El contrato formalizado altera los términos de la adjudicación. El contrato formalizado en documento administrativo no se ajusta con exactitud a las condiciones de la licitación o incluye cláusulas que alteren los términos de la adjudicación.

- Falta de coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato.

- Inexistencia de contrato o expediente de contratación.

- Falta de publicación del anuncio de formalización.

Medidas de control que podrían adoptarse en relación con este riesgo:

- Revisión del contrato con carácter previo a su firma que permita verificar que no se ha producido una alteración en los términos de la adjudicación, dejando constancia de este control por escrito.

- Control del cumplimiento de los plazos para la formalización del contrato.

- Verificación de que todos los anuncios de formalización han sido adecuadamente publicados.

- Incumplimiento o deficiencias en la ejecución del contrato: El contratista incumple las especificaciones del contrato durante su ejecución. Riesgos a tener en cuenta:

- Incumplimiento total o parcial o cumplimiento defectuoso de las prestaciones objeto del contrato. Se produce cuando se dan circunstancias como la falta de entrega o de sustitución de productos por otros de calidad inferior, el cumplimiento defectuoso de la prestación en términos de calidad, integridad o de



plazos de entrega o la asignación de recursos no cualificados o de coste inferior a las necesidades del contrato, entre otros.

- Modificaciones de contratos sin cumplir los requisitos legales ni estar justificados.

- Subcontrataciones no permitidas.

Medidas de control:

- Controles periódicos, análisis de informes de ejecución, para verificar y supervisar las fases de ejecución del contrato y verificaciones sobre el terreno, en su caso.

- Establecimiento de cláusulas de penalización.

- Revisión de los informes finales, económicos y de actividades, en busca de posibles discrepancias entre las actividades previstas y las realmente efectuadas.

- Controles para identificar al ejecutor real del contrato, su capacidad, así como la del contratista principal.

- **Falsedad documental:** El licitador incurre en falsedad para poder acceder al procedimiento de licitación y/o se aprecia falsedad en la documentación presentada para obtener el pago del precio. Riesgos a valorar:

- Documentación falsificada presentada por los licitadores en el proceso de selección de ofertas.

- Manipulación de la documentación justificativa de los costes o de la facturación para incluir cargos incorrectos, falsos, excesivos o duplicados.

- Prestadores de servicios fantasmas. El contratista crea una empresa fantasma para presentar ofertas complementarias en colusión, inflar los costes o generar facturas ficticias.

Medidas de control sugeridas:

- Control de la documentación presentada por parte de los licitadores a fin de detectar documentación o información falsificada, verificando la documentación directamente con la fuente, cuando proceda.

- Comprobación de la documentación justificativa de costes.

- Control de las facturas emitidas por el contratista a fin de detectar duplicidades o falsificaciones.

- Verificación de la existencia de las empresas licitadoras y la veracidad de los datos aportados acudiendo a las fuentes de la información y/o contrastando la información de la empresa en las bases de datos disponibles.

- **Doble financiación:** Incumplimiento de la prohibición de doble financiación (en los términos recogidos en el artículo 9 del Mecanismo). Este riesgo podría reducirse con la adopción de las siguientes medidas de control:

- Constancia en el expediente de la verificación que debe realizar el órgano gestor para garantizar la ausencia de doble financiación.



- Comprobación sobre doble financiación (puede servir de referencia la prevista en el Anexo III.D de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR).

- Incumplimiento de las obligaciones de información, comunicación y publicidad: No se cumple lo estipulado en la normativa nacional o europea respecto a las obligaciones de información y publicidad. Este riesgo se puede paliar a través de medidas de comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas respecto a la mención del origen de la financiación y velar por darle visibilidad.
- Pérdida de pista de auditoría: No se garantiza la conservación de toda la documentación y registros contables para disponer de una pista de auditoría adecuada. Riesgos posibles:

- No realización de una correcta actuación documental que permita garantizar la pista de auditoría.

- Incumplimiento de la obligación de conservación de documentos.

- Los mecanismos de control respecto a este riesgo pudiera ser, entre otros:

Verificar el establecimiento de un mecanismo que permita cumplir con la obligación de conservar los documentos en los plazos y formatos señalados en el artículo 132 del Reglamento Financiero (5 años a partir de la operación, 3 años si la financiación no supera los 60.000 euros) prevista en el artículo 22.2 f) del Reglamento (UE), o verificar el compromiso expreso de los contratistas y subcontratistas a la sujeción a los controles de los organismos europeos.

2.- SUBVENCIONES.

Riesgos y medidas de control

- Limitación de concurrencia: No se garantiza que el procedimiento de concesión se desarrolle de forma transparente y pública, lo que puede dar lugar a favoritismos o a actos de corrupción. Indicadores de riesgo:

- Insuficiente difusión de las bases reguladoras y convocatoria.

- No se han definido con claridad en las bases reguladoras o en la convocatoria los requisitos que deben cumplir los beneficiarios o destinatarios de las ayudas o subvenciones.

- No se han respetado los plazos establecidos en las bases reguladoras y convocatoria para la presentación de solicitudes.

- Ausencia de publicación de los baremos fijados para la valoración de las solicitudes.

Medidas de control que podrían ser adoptadas:

- Verificar la publicación de las bases reguladoras y convocatoria de forma que se garantice la máxima difusión.

- Verificar que los requisitos exigidos para obtener la condición de beneficiarios se han incluido de forma clara en las bases reguladoras y convocatorias.



- Verificar la presentación de la solicitud dentro del plazo establecido en las bases reguladoras y convocatoria, así como la inclusión en las bases reguladoras o en las convocatorias de los baremos utilizados para la selección de beneficiarios y que los beneficiarios seleccionados cumplen con los baremos exigidos en la convocatoria.

- Trato discriminatorio en la selección de solicitantes: No se garantiza un procedimiento objetivo de selección de participantes y se limita el acceso en términos de igualdad para todos los potenciales beneficiarios. Los indicadores de riesgo podrían ser:

- Incumplimiento de los principios de objetividad, igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios. En tanto no se ha seguido un criterio homogéneo para la selección de beneficiarios en los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

Como medidas de control, podrían utilizarse criterios de selección de beneficiarios uniformes y homogéneos (evaluación de los candidatos a través de un mismo comité o supervisado por un responsable, en todo caso, con directrices e instrucciones claras para hacer esa selección), así como comprobación de los requisitos de los beneficiarios seleccionados.

- Conflictos de interés: El ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de alguno de los miembros del comité de evaluación, expertos evaluadores o del responsable de la concesión se ve comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal. Riesgos para valorar:

- Los miembros del comité de evaluación, expertos evaluadores o el responsable de la concesión influyen deliberadamente sobre la evaluación y selección de los solicitantes para favorecer a alguno de ellos.

Una buena medida de control sería la existencia de una política en materia de conflicto de interés: código de conducta, firma de Declaraciones de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI), verificación del contenido de las DACI con la información procedente de otras fuentes (ARACHNE, bases de datos, información interna, fuentes de datos abiertas o medios de comunicación), cuando proceda, y descripción detallada de procedimientos para abordar posibles casos de conflictos de intereses.

- Incumplimiento del régimen de ayudas de Estado. Posibles riesgos:

- Las bases reguladoras de la convocatoria no indican que se trata de una ayuda de Estado, en su caso. Las bases reguladoras de la convocatoria no indican que se trata de una ayuda de Estado, ni identifican cual es el régimen al que está sujeta, la normativa europea aplicable, y/o en el expediente no se justifica en qué medida la regulación de las bases asegura el cumplimiento de los requisitos exigidos para evitar que sea una ayuda ilegal.

- No se ha comprobado que la ayuda pueda constituir ayuda de Estado según la normativa de la UE aplicable, y/o no ha seguido el procedimiento de comunicación y notificación a la Comisión Europea.

Medidas de control:

- Verificar que en las bases reguladoras de la convocatoria se indica si la subvención constituye o no una ayuda de Estado.



- Comprobación para asegurar el cumplimiento de la normativa europea en materia de ayudas de Estado y para facilitar la elaboración de los informes y declaraciones de gestión regulados en el MRR (puede servir de referencia la checklist sobre ayudas de Estado en el marco del PRTR prevista en el Anexo III.D 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).

- Desviación del objeto de subvención. Los fondos recibidos se aplican a fines distintos para lo que la subvención o ayuda fue concedida. Algunos riesgos para considerar:

- Las bases reguladoras o convocatoria no mencionan el componente y la reforma e inversión ni los hitos y objetivos a cumplir.

- Los fondos de la subvención no se han destinado a la finalidad u objetivos recogidos en las bases reguladoras o convocatoria o no han sido ejecutados.

- Las bases reguladoras no recogen expresamente la obligación de los beneficiarios de que ninguna de las medidas incluidas en el PRTR puede causar un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852.

Medidas de control posibles, entre otras:

- Verificar que las bases reguladoras o la convocatoria recogen la coherencia con los objetivos perseguidos en cada reforma o inversión, identifican los hitos y objetivos a cuyo cumplimiento contribuyen e identifican los indicadores sujetos a seguimiento. Así como, el uso y la finalidad a la que se están destinando los fondos y el control de la correcta realización de las actuaciones objeto de la ayuda y la veracidad de los valores de los indicadores, hitos y objetivos efectivamente alcanzados

- Verificar que las bases reguladoras o la convocatoria recogen expresamente la obligación de los beneficiarios del cumplimiento del principio de "no causar un daño significativo" y una referencia al cumplimiento del etiquetado verde y digital que se ha asignado en el PRTR.

- Doble financiación. Incumplimiento de la prohibición de doble financiación. Existen riesgos tales como:

- El beneficiario recibe distintas ayudas y se está produciendo un lucro o un exceso de cofinanciación, incumpléndose la prohibición prevista en el artículo 191 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al Presupuesto General de la Unión y recogido en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de recuperación y Resiliencia, según el cual las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la UE siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste.

- Existen varios cofinanciadores que financian el mismo proyecto/subproyecto/línea de acción.

Siendo posibles como medidas de control a aplicar:

- Comprobación sobre doble financiación (puede servir de referencia la prevista en el Anexo III.D 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).



- Verificar que las bases reguladoras adviertan sobre la prohibición de doble financiación.

- Verificación de las declaraciones responsables de otras fuentes de financiación que incluyan las ayudas o subvenciones que se hayan obtenido o solicitado para financiar las actuaciones correspondientes, tanto en el momento de formalizar la solicitud, como en cualquier momento posterior en que se produzca esta circunstancia.

- Comprobaciones cruzadas con bases de datos nacionales (por ejemplo, BDNS) y de otros fondos europeos (por ejemplo, Financial Transparency System) cuando esto sea posible y cuando este riesgo se evalúe como significativo y probable.

- Comprobación de los elementos que reflejen el soporte de las aportaciones de terceros.

- Solicitar a los terceros cofinanciadores certificados o declaraciones que detallen la finalidad de la financiación otorgada.

- Falsedad documental: Obtención de la subvención o ayuda falseando las condiciones requeridas en las bases reguladoras o convocatoria para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido. Medidas de control para evitarlo:

- Comprobación de la documentación del proceso de solicitud y controles de la documentación justificativa de las inversiones subvencionables y de la ejecución del proyecto.

- Control de facturas para detectar falsificaciones o duplicidades.

- Comprobaciones cruzadas de documentos justificativos a través de distintas fuentes de verificación.

- Mantenimiento de un sistema de contabilización claro o separado, bien con códigos de cuentas separadas o bien con una clara identificación de los gastos justificados.

- Incumplimiento de las obligaciones en materia de información, comunicación y publicidad. No se cumple lo estipulado en la normativa nacional o europea respecto a las obligaciones de información y publicidad. Riesgos:

-Incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del MRR a las medidas financiada.

- Incumplimiento del deber de identificación del perceptor final de los fondos en una base de datos única.

Este riesgo se puede paliar a través de medidas de comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas respecto a la mención del origen de la financiación y velar por darle visibilidad.

- Pérdida pista de auditoría. No se garantiza la conservación de toda la documentación y registros contables para disponer de una pista de auditoría adecuada. Posibles riesgos:

- La convocatoria no define de forma clara y precisa qué gastos son subvencionables o no establece con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos en los que se ha incurrido.

Información de Firmantes del Documento



- En el expediente de la subvención no quedan documentados los procesos que permiten garantizar la pista de auditoría en las diferentes fases: concesión, ejecución, publicidad, gastos, pagos, contabilización, etc.

- Incumplimiento de la obligación de conservación de documentos.

- La convocatoria no recoge la sujeción a los controles de los organismos europeos.

Medidas de control:

- Verificar que las bases reguladoras o convocatorias delimitan los gastos subvencionables o se ha emitido un manual de justificación en el que se detallan estos aspectos

- Comprobación de la documentación requerida para garantizar la pista de auditoría.

- Que las bases reguladoras o la convocatoria prevean el mecanismo que permita cumplir con la obligación de conservación de documentos.

- Que las bases reguladoras o convocatorias recogen el compromiso a la sujeción a los controles de los organismos europeos.

3.- CONVENIOS.

Riesgos y medidas de control

- El objeto del convenio no corresponde a esta figura jurídica. Celebración de convenios para eludir un procedimiento de contratación o eludiendo los requisitos de validez de este instrumento jurídico. Riesgos:

- El convenio tiene por contenido prestaciones propias de los contratos.

- Celebración de convenios con entidades privadas. La existencia de convenios con entidades privadas es una señal de un riesgo potencial, tanto por la posibilidad de que se trate de un contrato encubierto como por el riesgo de que derive en excesos de financiación, entre otros.

- El contenido del convenio supone la cesión de la titularidad de la competencia.

Medidas de control:

- Memoria justificativa del convenio, donde debe analizarse su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad y cumplimiento de lo previsto en la ley.

- Informe del servicio jurídico con análisis del objeto de la actividad a desarrollar y la justificación de acudir a la vía del convenio y no a otras vías de contratación, así como de la adecuación del contenido del convenio y actuaciones a realizar.

- Incumplimiento del procedimiento o de los requisitos legales del convenio.

Riesgos:

- El órgano que suscribe el convenio no tiene competencia para ello.

- Las aportaciones financieras que se comprometen a realizar los firmantes del convenio son superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio, sin que



exista justificación, o no son financieramente sostenibles, es decir, las entidades no tienen capacidad para asumir esa financiación.

- El convenio se ha suscrito prescindiendo de trámites preceptivos.
- Incumplimiento de las obligaciones de publicidad y comunicación de los convenios.
- Falta de realización de las actuaciones objeto del convenio sin causa justificada o falta de liquidación de las aportaciones financieras.

Medidas de control:

- Revisión de la memoria justificativa del convenio, donde debe analizarse su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad y cumplimiento de lo previsto en la ley.
- Comprobación donde se revise el cumplimiento de todos los trámites legales preceptivos para la suscripción del convenio adaptada a las especialidades de los convenios para la ejecución de proyectos financiados con cargo al PRTR.
- Revisión, cuando se extingue un convenio, de su cumplimiento o de las causas de incumplimiento, así como de que los compromisos financieros asumidos han sido correctamente liquidados.

- Conflictos de intereses. Riesgos: Existencia de algún tipo de vinculación entre las partes firmantes del Convenio que puede dar lugar a conflictos de interés, o existencia de convenios que se repiten con las mismas entidades cuando incluyen compromisos financieros sin que esté claramente justificado, en especial si se trata de entidades privadas.

Medidas de control posibles:

- Disponer de una política en materia de conflicto de interés que incluya una Declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI) por parte de todo el personal, especialmente para los que participen en la adopción o firma de convenios, y verificación de su contenido con la información procedente de otras fuentes (ARACHNE, bases de datos de organismos nacionales y de la UE, información de la propia organización, fuentes de datos abiertas y medios de comunicación...), cuando proceda, así como medidas dirigidas a garantizar su cumplimiento y procedimientos para abordar posibles casos de conflictos de intereses.
- Limitación de la concurrencia en la selección de entidades colaboradoras de derecho privado.
Constituye un riesgo el incumplimiento de la obligación de garantizar la concurrencia y resto de principios aplicables en la selección de la entidad colaboradora de derecho privado, siendo una medida de control la verificación del cumplimiento del deber de garantizar la concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación en la selección de entidades colaboradoras de derecho privado.
- Incumplimiento de las obligaciones de información, comunicación y publicidad.
Puede existir riesgo de incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a las

Información de Firmantes del Documento



medidas financiadas, o el incumplimiento del deber de identificación del perceptor final de los fondos.

Puede ser una medida de control, la existencia un procedimiento para garantizar la obligatoria publicidad, y que el mismo es conocido por todos los gestores intervinientes.

- **Pérdida de pista de auditoría.** No existe una pista de auditoría adecuada que permita hacer un seguimiento completo de las actuaciones financiadas.

Riesgos:

- En el expediente del convenio no consta la documentación que permite garantizar la pista de auditoría en todas las fases del convenio.

- Incumplimiento de la obligación de conservación de documentos.

- No se garantiza el compromiso de sujeción a los controles de los organismos europeos por los perceptores finales.

Medidas de control:

- Establecer sistemas y procedimientos que permitan garantizar la pista de auditoría en todo el expediente del convenio y en las etapas de su ejecución.

- Verificar el establecimiento de un mecanismo que permita cumplir con la obligación de conservar los documentos en los plazos y formatos señalados en el artículo 132 del Reglamento Financiero (5 años a partir de la operación, 3 años si la financiación no supera los 60.000 euros) prevista en el artículo 22.2 f) del Reglamento (UE) nº 241/2021.

- El compromiso expreso de los perceptores finales de los fondos, y demás personas y entidades que intervengan en su aplicación, a la sujeción a los controles de los organismos europeos

4.- MEDIOS PROPIOS

Riesgos y medidas de control

- **Falta de justificación del encargo a medios propios.** No se justifica que el encargo al medio propio sea la solución más adecuada y eficiente desde el punto de vista de buena gestión financiera y de legalidad.

Posibles riesgos:

- En la memoria justificativa del encargo que consta en el expediente no se establecen las razones motivadas para justificar el recurso al encargo a medios propios.

- No se dispone de procedimientos o instrucciones internas en relación con los encargos a medios propios que establezcan los requisitos para realizar los encargos.

- La entidad realiza con sus propios medios actividades similares sin acudir al encargo.

- Existen recursos infrautilizados que pueden destinarse a acometer el encargo realizado.

- Falta de justificación de las necesidades a cubrir y del objeto del encargo

Medidas de control:



- Disponer de procedimientos internos que establezcan competencias, requisitos, funciones y actuaciones en las diferentes fases del encargo a medios propios, y verificar su cumplimiento.

- Fundamentar detalladamente en la memoria justificativa las causas por las que se considera que el encargo al medio propio es el instrumento jurídico más adecuado y eficiente.

- Comprobar que se determina de forma clara en el expediente las necesidades a cubrir, el objeto del encargo y las prestaciones a ejecutar.

- Incumplimiento por el medio propio de los requisitos para serlo.

Riesgos:

- La entidad a la que se le ha realizado el encargo no reúne los requisitos para ser medio propio del ente que realiza el encargo establecidos en el artículo 32 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, o la ha perdido antes o después de formalizar el encargo.

- El medio propio personificado no ha publicado en la Plataforma de Contratación correspondiente su condición de tal, respecto de qué poderes adjudicadores la ostenta y los sectores de actividad en los que sería apto para ejecutar las prestaciones que vayan a ser objeto del encargo.

Medidas de control:

- Establecer procedimientos internos de selección de medio propio que contengan información actualizada sobre la condición de medio propio de las entidades con el cumplimiento de todos los requisitos legales, tarifas aprobadas, comparativa de tarifas y evaluaciones de la ejecución (sobre todo, subcontratación) de encargos anteriores.

- Incluir en los procedimientos internos de selección de medio propio la verificación de la publicidad del medio propio, con la información exigida en la LCSP, en la Plataforma de Contratación correspondiente, y comprobar que se lleva a cabo esa verificación.

- Verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

- Falta de justificación en la selección del medio propio. Riesgos posibles:

- Falta de una lista actualizada de medios propios.

- Se realizan los encargos siempre al mismo medio propio o a unos pocos (siempre que haya más) sin razones objetivas para ello.

- Se han realizado encargos no plenamente concordantes con el objeto social del medio propio o que no encajan adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional.

Medidas de control:

- Lista actualizada de medios propios personificados.

- Control sobre los medios propios personificados, a efectos de mantener la información actualizada, así como de conocer posibles incidencias que hayan tenido lugar.

- Una justificación del medio propio seleccionado en base a razones objetivas, teniendo en cuenta si se valoran otros medios propios como alternativa, si se hace un estudio comparativo de tarifas para determinar cuál es más económico.



- Comprobar que se selecciona adecuadamente el medio propio asegurándose de que su objeto social comprende las actuaciones objeto del encargo.

- Aplicación incorrecta de las tarifas y costes. Riesgos:

- El medio propio no dispone de tarifas aprobadas por el órgano competente para ello (o actualizadas convenientemente para reflejar los costes reales de la actividad) para determinar el importe del encargo.

- No se han aplicado las tarifas aprobadas para la elaboración del presupuesto del encargo y sus modificaciones o se han aplicado incorrectamente.

- Las unidades materiales, personales y temporales que se han tenido en cuenta para la elaboración del presupuesto del encargo y sus modificaciones no han sido estimadas correctamente.

Medidas de control:

- Comprobar que el medio propio dispone de tarifas aprobadas (y actualizadas cuando proceda), con el nivel de detalle necesario, aplicables para determinar la retribución del encargo.

- Comprobar que se dispone de un procedimiento de elaboración del presupuesto, tanto del encargo como de las posibles prórrogas, modificaciones o ampliaciones.

- Incumplimiento de los límites de subcontratación y limitación de concurrencia. La subcontratación realizada por el medio propio no cumple los requisitos establecidos en el artículo 32.7 de la Ley Contratos Sector Público (LCSP), pudiendo dar lugar a la limitación de concurrencia al haberse acudido al encargo al medio propio en vez de a una licitación pública.

Riesgos:

- Se realizan por el medio propio subcontrataciones no previstas en los documentos o pliegos reguladores del encargo.

- Las actividades subcontratadas superan el límite del 50% del encargo.

- El medio propio obtiene bajas sustanciales con respecto al presupuesto de licitación como consecuencia de la competencia del mercado, generando un beneficio adicional para el medio propio al facturar conforme al precio presupuestado y no al real, lo que iría en contra de la buena gestión financiera y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

- El medio propio contrata unas actividades por encima de las tarifas aplicables del medio propio.

- El medio propio contrata siempre con los mismos proveedores sin que exista una adecuada justificación.

Medidas de control:

- El ente que realiza el encargo lleva a cabo un seguimiento o control al medio propio para verificar si ha habido subcontratación, así como un seguimiento o control al medio propio para verificar si la subcontratación ha respetado el límite del 50% del importe del encargo establecido en el artículo 32.7 de la LCSP, y verificación del precio real de las prestaciones subcontratadas.

- Verificar si la cuantía de las actividades subcontratadas se corresponde con los costes efectivos de la actividad soportados por el medio propio y que las contrataciones realizadas por el medio propio se someten a la LCSP en los términos que sean procedentes.



- El medio propio destinatario del encargo debe disponer de una política de conflicto de intereses.

- Incumplimiento total o parcial de las prestaciones objeto del encargo

Riesgos:

- Retrasos injustificados en los plazos de entrega.
- No existe constancia de la entrega o de la realización total de los productos o servicios objeto del encargo, o los entregados no alcanzan el nivel de calidad esperado.

Medidas de control:

- Establecimiento de un procedimiento para la realización de encargos que contemple su adecuada planificación y análisis de plazo de ejecución, así como los mecanismos y trámites a realizar en caso de causas sobrevenidas que supongan prórrogas o ampliaciones de plazo.

- Mecanismos de seguimiento y control de la ejecución del encargo de acuerdo con lo previsto en las prescripciones técnicas.

- Incumplimiento de las obligaciones de información, comunicación y publicidad

Riesgos:

- Incumplimiento del deber de publicación del encargo en la Plataforma de Contratación correspondiente en el caso de encargos de importe superior a 50.000€, IVA excluido.

- Incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del Mecanismo a las medidas financiadas.

- Se produce un incumplimiento del deber de identificación del perceptor final de los fondos previsto en el artículo 22.2. d) del Reglamento UE nº 241/2021 y en el artículo 8 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.

Medidas de control:

- Comprobación de requisitos en materia de información y publicidad.
- Procedimiento para la publicación del encargo formalizado en la Plataforma de Contratación, así como en el Portal de Transparencia, y verificar su aplicación.
- Verificar que se ha identificado al perceptor final de los fondos.

- Pérdida de pista de auditoría

Riesgos:

- En el expediente del encargo al medio propio no consta la documentación que permite garantizar la pista de auditoría en todas las fases del encargo, desde la planificación hasta la liquidación y pago, así como la contabilización y la publicidad.

- No se cumple la obligación de conservación de documentos prevista en el artículo 132 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 y recogida en el artículo 22.2 f) del Reglamento (UE) nº 241/2021, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.



- No se garantiza el compromiso de sujeción a los controles de los organismos europeos por los perceptores finales.

Medidas de control:

- Establecer sistemas y procedimientos que permitan garantizar la pista de auditoría en todas las etapas del encargo.

- Comprobación de la documentación requerida para garantizar la pista de auditoría.

- Mecanismo que permita cumplir con la obligación de conservar los documentos en los plazos y formatos señalados en el artículo 132 del Reglamento Financiero.

- Compromiso expreso de los perceptores finales de los fondos, y demás personas y entidades que intervengan en su aplicación, a la sujeción a los controles de los organismos europeos.



Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 16/03/2022 11:52:26
CSV : 1CHTJ2RT87RFM6EM

