

INFORME 2/2023**LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS. INSTRUMENTOS CLAVES DE PREVENCIÓN EN LA EVALUACIÓN DE RIESGOS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS**

La importancia de las herramientas informáticas en la gestión de riesgos vinculados a la administración de recursos públicos es una realidad incuestionable. El avance de las nuevas tecnologías es constante, fruto de estos avances son las herramientas de gestión de riesgos, de gran utilidad para mejorar la integridad de los procedimientos administrativos que implican gasto público.

El *data mining*, como sistema de exploración de grandes cantidades de volúmenes de datos, permite extraer una información que, además de su utilidad en la gestión, supone un enorme potencial con fines preventivos antifraude.

1.- Instrumentos desarrollados en el marco de la Unión Europea

El Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, establece disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y dispone en su artículo 125, apartado 4, letra c) que, en lo que respecta a la gestión y el control financieros del programa operativo, la autoridad de gestión deberá aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados. Para contribuir al cumplimiento de esta exigencia, la Comisión Europea desarrolló la herramienta de evaluación de riesgos denominada *Arachne*. Se trata de una herramienta tecnológica de extracción de datos que contribuiría a mejorar la eficiencia y la eficacia de las verificaciones de la gestión y a evitar posibles irregularidades, configurándose como una medida antifraude eficaz y proporcionada. Está basada en datos internos y externos, debiendo las autoridades de gestión, al utilizar el software de *Arachne*, cumplir las normas nacionales y europeas de protección de datos. Esta herramienta alerta a las citadas autoridades sobre proyectos, contratos, contratistas y beneficiarios de mayor riesgo. Si del análisis realizado se desprende que existen riesgos recurrentes, se deberían reforzar los sistemas de gestión y control para evitar que el riesgo persista y pueda materializarse en perjuicio de los intereses públicos.

Tras la pandemia del COVID-19, fueron creados fondos europeos con objeto apoyar a los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente. Para tal fin fue aprobado el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que constituye el núcleo del Fondo de Recuperación, quedando establecidos sus objetivos y formas de gestión en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el citado Mecanismo. Y, en cuyo artículo 22, se obliga a los Estados miembros, al ejecutar el

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

1

Información de Firmantes del Documento

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

Fecha Firma: 02/02/2023 13:45:24
CSV : 15JAETB5QC17ON8L



mecanismo, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, a que adopten todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente.

Cabe recordar la definición de conflicto de intereses que, a estos efectos, se encuentra recogida en el artículo 61 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión: "Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4 del presente título, y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses." Añadiendo en su apartado 3 que "existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal."

2.- Instrumentos en el ámbito estatal

En España, la regulación concreta de estos últimos Fondos del MRR, ha quedado establecida en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, que configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y en la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos. La primera Orden citada establece la exigencia de un Plan de Medidas Antifraude, que identifique los riesgos que puedan acaecer durante la ejecución de los fondos, y el diseño de un procedimiento para abordar los posibles conflictos de intereses. Precisamente el análisis del riesgo de conflicto de interés ha sido objeto de una reciente regulación normativa. Así, la Disposición adicional centésima decima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, establece las reglas relativas a cómo efectuar el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de intereses en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicho análisis se llevará a cabo a través de una herramienta informática que, contendrá, entre otros datos, los de titularidad real de las personas jurídicas obrantes en las bases de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los obtenidos a través de los convenios suscritos con los Colegio de Notarios y Registradores.

En aplicación de los aspectos contenidos en la citada Ley, ha sido aprobada la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero. En esta Orden se regula el contenido mínimo de la declaración de ausencia de conflicto de interés (en los sucesivo, DACI) de los decisores en los procedimientos de contratación o de concesión de ayudas, así

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

2

Información de Firmantes del Documento

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

Fecha Firma: 02/02/2023 13:45:24
CSV : 15JAETB5QC17ON8L



como el procedimiento de análisis ex ante del riesgo de conflicto basado en la herramienta informática de *data mining* de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria Española (AEAT), denominada MINERVA.

Las personas para las que se llevará a cabo el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés serán los *decisores de la operación*, considerando como tales, atendiendo al artículo 3.1 de la Orden:

a) Contratos: órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano de contratación colegiado, así como miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato.

b) Subvenciones: órgano competente para la concesión y miembros de los órganos colegiados de valoración de solicitudes, en las fases de valoración de solicitudes y resolución de concesión.

Estas personas deberán firmar electrónicamente las DACI, y deberán introducirse en la herramienta informática, debidamente cumplimentadas.

¿Qué será objeto de análisis?

Este aspecto queda concretado en el apartado 3 del mencionado artículo. Lo serán las posibles relaciones familiares o vinculaciones societarias, directas o indirectas, en las que pueda haber un interés personal o económico susceptible de provocar un conflicto de interés, entre las personas antes mencionadas y los participantes en cada procedimiento. Considerándose, a estos efectos, vinculación societaria susceptible de generar un conflicto de interés cuando ésta suponga titularidad real, o relación de vinculación de tipo administrador, directivo, o pertenencia al consejo de administración de la empresa en cuestión.

¿En qué momento se inicia el procedimiento de análisis ex ante de riesgo?

Deberá ser con carácter previo a la valoración de las ofertas o solicitudes en cada procedimiento.

¿Quiénes deben iniciar el procedimiento?

Serán los responsables de la operación los obligados a iniciar el procedimiento, es decir, el órgano de contratación o el órgano competente para la concesión de la subvención. Cuando de órganos colegiados se trate, habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

El procedimiento de acceso a la herramienta MINERVA, así como para introducir datos, queda detallado en los apartados 3 y 4 del artículo 4 de la Orden. Respecto a los intervinientes sobre los que realizar el análisis de riesgo, se utilizarán sus números de identificación fiscal, tanto de los decisores de la operación como licitadores o solicitantes de ayuda. Hay que señalar que consta una regulación específica para subvenciones de concurrencia masiva, entendiéndose por tal aquellas de más de 100 solicitudes, para las cuales se toma en consideración el importe máximo a otorgar. Si no supera los 10.000 euros, podrá aplicarse el análisis de riesgo sobre todos los solicitantes, u optar por seleccionar un conjunto de cien solicitudes, según el procedimiento que se detalla en el Anexo III de la Orden. Cuando el importe a otorgar sea superior a los 10.000 euros, deberán chequearse todas las solicitudes.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



La casi inmediata respuesta del sistema, al día siguiente de realizado el cruce de datos, evitará demoras en los procedimientos.

Hay 3 posibles resultados del análisis: a) no detectar banderas rojas, b) detectar una o varias banderas rojas, y c) detectar una o varias banderas negras.

En el primer caso, lógicamente el procedimiento sigue su curso.

En el segundo, el responsable de la operación deberá informar a la persona afectada, y a su superior jerárquico, a efectos de que se abstenga. Si el afectado decide abstenerse, será sustituido por otra persona, sobre la que se realizará el correspondiente análisis de riesgos. No obstante, cabe la posibilidad de que la persona afectada por la bandera roja alegue ante su superior jerárquico, motivadamente, que no reconoce la validez de la información, debiendo ratificar estos extremos en su DACI, según el modelo de confirmación de ausencia de conflicto de interés contenido en el Anexo II de la Orden. A continuación, se efectuará nueva consulta al programa MINERVA con la información adicional que haya aportado el afectado. Del nuevo resultado facilitado por el programa, el órgano superior jerárquico podrá aceptar la participación del aquel en el procedimiento u ordenar que se abstenga. Cabe la posibilidad de acudir al Comité Antifraude correspondiente para que informe.

El tercero se produciría cuando no existiera información o datos sobre las entidades requeridas. Este supuesto, que puede darse simultáneamente con los anteriores, no implicará suspensión automática del procedimiento en curso, si bien los órganos de contratación o concesión de subvención requerirán a los participantes la información sobre su titularidad real, debiendo ser aportada por éstos en el plazo de cinco días hábiles. Si no lo aportan quedarán excluidos del procedimiento en que estén participando. A través del programa MINERVA el responsable de la operación deberá realizar un nuevo control ex ante del riesgo de conflicto, con los datos obtenidos.

Es importante destacar que los resultados del análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés quedarán registrados en el sistema, a efectos de posibles auditorías por las autoridades competentes.

3.- Instrumentos en nuestro ámbito municipal

El Reglamento 2021/241, de la Unión Europea que regula el MRR, dispone, entre otras obligaciones, la de los Estados miembros de recabar, a efectos de auditoría y control del uso de fondos, de datos de nombres, apellidos y fechas de nacimiento de los titulares reales del perceptor de los fondos o del contratista, (artículo 22.2.d.iii), conforme a la definición contenida en el artículo 3, punto 6, de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo.

La Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, en su artículo 3.6 define como «titular real» a la persona o personas físicas que tengan la propiedad o el control en último término del cliente o la persona o personas físicas por cuenta de las cuales se lleve a cabo una transacción o actividad, con inclusión, como mínimo, de:

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

4

Información de Firmantes del Documento

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

Fecha Firma: 02/02/2023 13:45:24
CSV : 15JAE5B5QC17ON8L



A) En el caso de las personas jurídicas:

i) La persona o personas físicas que en último término tengan la propiedad o el control de una persona jurídica a través de la propiedad directa o indirecta de un porcentaje suficiente de acciones o derechos de voto o derechos de propiedad en dicha entidad, incluidas las carteras de acciones al portador, o mediante el control por otros medios, exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado y que estén sujetas a requisitos de información acordes con el Derecho de la Unión o a normas internacionales equivalentes que garanticen la adecuada transparencia de la información sobre la propiedad.

El hecho de que una persona física tenga una participación en el capital social del 25 % más una acción o un derecho de propiedad superior al 25 % en el cliente será un indicio de propiedad directa. El hecho de que una sociedad, que esté bajo el control de una o varias personas físicas, o de que múltiples sociedades, que estén a su vez bajo el control de la misma persona o personas físicas, tenga una participación en el capital social del 25 % más una acción o un derecho de propiedad superior al 25 % en el cliente será un indicio de propiedad indirecta. Lo anterior se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a decidir que un porcentaje menor pueda ser indicio de propiedad o control. La existencia de «control por otros medios» podrá determinarse, entre otras maneras, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 22, apartados 1 a 5, de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (29),

ii) En caso de que, una vez agotados todos los medios posibles y siempre que no haya motivos de sospecha, no se identifique a ninguna persona con arreglo al inciso i), o en caso de que haya dudas de que la persona o personas identificadas sean los titulares reales, la persona o personas físicas que ejerzan un cargo de dirección de alto nivel, las entidades obligadas conservarán registros de las medidas tomadas para identificar a quien ejerce la titularidad real con arreglo al inciso i) y al presente inciso;

B) En el caso de los fideicomisos:

i) el fideicomitente,

ii) el fideicomisario o fideicomisarios,

iii) el protector, de haberlo,

iv) los beneficiarios; o cuando los beneficiarios de la entidad o la estructura jurídicas estén aún por designar, la categoría de personas en beneficio de la cual se ha creado o actúan principalmente la entidad o la estructura jurídicas,

v) cualquier otra persona física que ejerza en último término el control del fideicomiso a través de la propiedad directa o indirecta o a través de otros medios;

C) Si se trata de entidades jurídicas como las fundaciones, y de estructuras jurídicas similares a los fideicomisos, estarán incluidas en esta categoría la persona o personas físicas que ejerzan un cargo equivalente o similar a los contemplados en la letra b);

Las bases de datos y los sistemas y herramientas informáticas son esenciales para la prevención y detección de fraude, como queda expuesto en la diversa normativa europea y estatal. Consciente de dicha relevancia, esta Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, como instrumento principal para reforzar las buenas practicas para prevenir e investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

5

Información de Firmantes del Documento

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

Fecha Firma: 02/02/2023 13:45:24
CSV : 15JAETB5QC17ON8L



fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito de conductas que comporten conflicto de interés, en virtud de las competencias previstas en el artículo 21.1 de su Reglamento Orgánico , de 23 de diciembre de 2016, inició la tramitación de propuesta de Convenio con el Consejo General del Notariado, que fue firmado por el Alcalde, la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal y el Presidente del Consejo General del Notariado, el 16 de noviembre de 2022.

El objeto del Convenio es establecer las condiciones para que el Ayuntamiento de Madrid, a través de esta Oficina y de la Agencia Tributaria de Madrid, pueda acceder a las bases de datos de titularidades reales del Consejo General de Notariado, dando cumplimiento a la precitada Directiva UE 2015/849 del Parlamento Europeo, así como a la Ley 10/2020, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Toda la normativa expuesta, así como el uso de sistemas informáticos, cuando de la gestión de fondos europeos se trata, derivados de la férrea normativa europea para reforzar los mecanismos de prevención, detección y corrección del fraude, debería ser tenida en consideración para toda gestión de recursos públicos, independientemente de su procedencia, ya sea europea, estatal, autonómica o local.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

6

Información de Firmantes del Documento



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

Fecha Firma: 02/02/2023 13:45:24
CSV : 15JAETB5QC17ON8L

