



AYUNTAMIENTO DE  
**RAFAL**

## Plan de Medidas Antifraude

Ayuntamiento de Rafal



## INDICE

### **1. Introducción**

- 1.1. Consideraciones generales
- 1.2. Objeto del Plan
- 1.3. Marco Legal
- 1.4. Ámbito de aplicación
- 1.5. Definiciones

### **2. Comité Antifraude**

- 2.1. Funciones
- 2.2. Régimen de reuniones

### **3. Conflicto de intereses en la gestión de fondos MRR**

- 3.1. Posibles actores implicados en el conflicto de intereses
- 3.2. Procedimiento para el tratamiento de posibles conflictos de intereses
  - a. Control preventivo
  - b. Detección
  - c. Gestión
  - d. Corrección

#### 4. Medidas antifraude

##### 4.1. Medidas de prevención

###### 4.1.1. Medidas de prevención a implantar de forma preliminar

- a. Declaración Institucional
- b. Código Ético o de Buena Conducta
- c. Cuestionario Antifraude
- d. Formación y concienciación de los empleados públicos
- e. Autoevaluación de los riesgos

###### 4.1.2 Medidas de prevención a implantar antes de publicar el instrumento jurídico (subvenciones, contratación, gestión directa)

###### 4.1.3. Medidas de prevención a implantar una vez publicado el instrumento jurídico (subvenciones, contratación, gestión directa)

- a. Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) por los beneficiarios/adjudicatarios
- b. Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR
- c. Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR

##### 4.2 Medidas de detección.

###### 4.2.1. Medidas de detección a implantar durante la ejecución del proyecto

- a. Catálogo de banderas rojas

b. Denuncias (procedimiento)

4.2.2. Medidas de detención a implantar al finalizar el proyecto

a. Checklist de control antifraude

4.3 Medidas de corrección y persecución

4.3.1. Protocolo para la corrección y la persecución del fraude

4.3.2. Procedimiento de seguimiento de casos sospechosos de fraude

a. Fase investigación

a.1. Análisis de las denuncias

a.2. Acuerdo del Comité Antifraude

b. Fase de Investigación

4.3.3. Procedimiento de recuperación de los desembolsos indebidos

4.3.4. Procedimiento de revisión

5. Doble financiación

6. Seguimiento del Plan de Medidas Antifraude

7. Anexos

- **Anexo I.** Acta de constitución del Comité Antifraude.
- **Anexo II.** Legislación de conflicto de intereses nacional en materia de contratos y subvenciones.
- **Anexo III.** Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI)

- **Anexo IV.** Declaración Institucional Antifraude.
- **Anexo V.** Código Ético Ayuntamiento de Rafal
- **Anexo VI.** Test conflicto de intereses, prevención del fraude y la corrupción
- **Anexo VII.** Autoevaluación del Riesgo de Fraude, Corrupción, Conflicto de Intereses y Doble Financiación.
- **Anexo VIII.** Declaración de Ausencia de conflicto de intereses de los beneficiarios/adjudicatarios.
- **Anexo IX.** Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR
- **Anexo X.** Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR.
- **Anexo XI.** Catálogo de banderas rojas
- **Anexo XII.** Modelo de denuncia de sospechas de fraude.
- **Anexo XIII.** Método Check list de control antifraude

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Consideraciones generales

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación del programa “*Next Generation EU*” como instrumento de estímulo económico en respuesta de la crisis causada por la COVID-19. El eje central de dicho instrumento, está constituido por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, MRR) que está destinado a mitigar el impacto económico y social de la pandemia a través de ayudas financiera específicas, para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembro de la Unión Europea.

El MRR ha sido objeto de regulación mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo de 12 de febrero, el cual define la ejecución en régimen de gestión directa, de conformidad con las normas pertinentes adoptadas en virtud del artículo 322 TFUE, en particular el Reglamento Financiero y el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo.

El MRR tiene cuatro objetivos: promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital.

Asimismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, tal y como establece el citado Reglamento (UE) 2021/241, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar porque la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el MRR se ajuste al Derecho aplicable de la UE y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, así como la exigencia de establecer un sistema de control

eficaz y eficiente que permita recuperar los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Para alcanzar estos objetivos, cada Estado Miembro ha elaborado un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia.

Por todo ello, el Ministerio de Hacienda y Función Pública del Gobierno de España, ha aprobado 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 (en adelante PRTR), en la que se establecen las directrices para garantizar el cumplimiento coordinado de los requerimientos establecidos por la normativa comunitaria para la ejecución del PRTR, siendo uno de ellos el refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de intereses.

El PRTR constituye una agenda de reformas estructurales que responden al diagnóstico compartido por las instituciones europeas, el gobierno español y los principales agentes económicos y sociales, en ámbitos clave para reforzar la estructura económica y social del país.

El citado PRTR tiene cuatro ejes transversales que se vertebran en diez políticas palanca, dentro de las cuales se recogen treinta componentes, que permiten articular los programas coherentes de inversiones y reformas del Plan. Estos cuatro ejes son: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

Por su parte las Administraciones Públicas españolas, con la finalidad de hacer efectivas las iniciativas planteadas en el PRTR en el plazo definido -entre 2021 y 2026-, deben adoptar medidas, entre las que se encuentran la adaptación de los procedimientos de gestión y el modelo de control, junto a la configuración y desarrollo de un Sistema de Gestión que facilite la tramitación eficaz de las solicitudes de desembolso a los Servicios de la Comisión Europea, conforme a los estándares requeridos, tanto desde el punto de vista formal como operativo.

Entre las previsiones de la Orden HFP/1030/2021, destaca la obligación que impone y desarrolla el artículo 6 de que, con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones que el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el MRR impone a España en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión como beneficiario de los fondos que *“toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá 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 a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.”*

En cumplimiento de lo anterior, el Ayuntamiento de Rafal, como entidad ejecutora del PRTR, recoge en el presente documento su Plan de Medidas Antifraude que tiene por objeto definir las principales acciones que deben adoptarse para evitar posibles fraudes en los recursos financieros del PRTR, con la finalidad de prevenir, detectar y establecer medidas correctoras para que los recursos financieros procedentes de la UE no se malgasten y cumplan los fines para los que están asignados.

Este plan posee la estructura de medidas que el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre determina, en torno a las cuatro áreas clave del denominado ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución y será de aplicación a las actuaciones que lleve a cabo el Ayuntamiento de Rafal para la ejecución de los fondos del MRR, dentro de sus obligaciones establecidas en el PRTR.

En fecha 27 de abril de 2021 se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), que define la estrategia española en el periodo 2021-2023 para canalizar los fondos destinados por la Unión Europea a reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19 y, a través de reformas e inversiones, construir un futuro más sostenible.



En conclusión, el presente «Plan de medidas antifraude» permitirá garantizar y declarar que el Ayuntamiento de Rafal, en su ámbito de actuación, ha utilizado los fondos correspondientes de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación.

## **1.2. Objeto del Plan Antifraude**

Con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el art.22 del Reglamento (UE) 2021 / 241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Ayuntamiento de Rafal, como entidad ejecutora del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, adopta el presente Plan de Medidas Antifraude con la finalidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea y velar por la utilización adecuada de los fondos mediante los que se financia el mencionado PRTR.

Este Plan de medidas antifraude tiene por objeto reducir la posible aparición de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación en el marco de subproyectos y actuaciones desarrolladas a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El objeto del presente Plan de Medidas Antifraude (en adelante Plan Antifraude) es sistematizar una metodología que garantice que los fondos del Ayuntamiento de Rafal se han utilizado de conformidad con las normas aplicables; en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección, corrección y persecución del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación, respondiendo así a la normativa europea y nacional respecto a la aplicación del principio de buena gestión financiera sobre el que se configura el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Asimismo, se recogen una serie de herramientas, procedimientos y recomendaciones orientados a la lucha contra el fraude en torno a los cuatro elementos

clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.

En función de las especificaciones del artículo 6.5 de la OM de Gestión, el presente Plan de medidas antifraude contiene los siguientes requisitos mínimos:

- a. Estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada en torno a los cuatro elementos clave del “ciclo antifraude”: prevención, detección, corrección y persecución.
- b. Prever la realización de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude (Anexo III – se trata del Anexo II.B.5 de la OM de Gestión) en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.
- c. Definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.
- d. Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva.
- e. Definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude.
- f. Establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia gastado fraudulentamente.

- g. Definir procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial, que se transmiten a la correspondiente revisión de la evaluación del riesgo de fraude.
- h. Definir procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 61 del Reglamento Financiero de la UE. En particular, resultará obligatoria la suscripción de una Declaración de Ausencia de Interés (Anexo V) por quienes participen en los procedimientos de ejecución del PRTR, la comunicación al superior jerárquico de la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses y la adopción por este de la decisión que, en cada caso, corresponda.

### **1.3. Marco Legal**

Este Plan Antifraude se elabora en el contexto de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR en respuesta a lo establecido en el Reglamento (UE) 241/2021, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Otros documentos que pueden servir de orientación y ayuda para la definición y puesta en práctica de las medidas antifraude son:

- La Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF). DOUE de 28 de julio de 2017, núm. 198.
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero de la UE). DOUE de 30 de julio de 2018, núm. 193.



- El Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).
- El Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) nº 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- El Reglamento (UE) nº 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, pp. 1-71).
- El Reglamento (Euratom, CE) nº 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, pp. 2-5).
- El Reglamento (UE, EURATOM) 966/2012 (Reglamento financiero). En su art. 59.2 establece que, en el marco de la gestión compartida, los Estados Miembros adoptarán todas las medidas necesarias (legislativas, reglamentarias y administrativas) para proteger los intereses financieros de la Unión Europea detectando y corrigiendo irregularidades y fraudes.
- La Decisión 94/140/CE de la Comisión, de 23 de febrero de 1994, relativa a la creación de un Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (DO L 61 de 4.3.1994, pp. 27-28).
- Guía práctica para los responsables de la gestión de detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales.
- Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- Comunicación 1/2017, de 6 de abril, sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea.

- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) (art. 64)
- Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

#### **1.4. Ámbito de aplicación**

El Plan de Medidas Antifraude es de aplicación a todos los empleados públicos que desempeñen sus funciones en el Ayuntamiento de Rafal, en particular, a quienes realizan tareas de gestión, seguimiento, control y pago en el marco de los proyectos y actuaciones financiados con fondos públicos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 6.1 de la Orden HFP/1030/2021: *[...] en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión como beneficiario de los fondos del MRR, toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá 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 a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.*

Asimismo, las medidas del Plan serán aplicables, con el grado de obligatoriedad correspondiente, a las entidades y personas beneficiarias privadas, socios, contratistas y subcontratistas, que resulten perceptores o cuyas actuaciones sean financiadas con fondos públicos provenientes del MRR.

#### **1.5. Definiciones**

Tal y como establece la citada Orden HFP/1030/2021, son de aplicación las definiciones de *fraude*, *corrupción* y *conflicto* de intereses contenidas en la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (Directiva PIF), y en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero de la UE).

Asimismo, y para la definición de un marco general de análisis del riesgo, es preciso manejar una terminología adecuada y armonizada en relación con conceptos potencialmente vinculables como *irregularidad*, *sospecha de fraude*, *malversación* y *doble financiación*, por lo que tendremos en cuenta toda la normativa al respecto.

✓ **Fraude**

De conformidad con el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE a través del Derecho penal, se entiende por fraude en las subvenciones o ayudas procedentes de la Unión Europea, las infracciones tipificadas en el artículo 308 del Código Penal, por importe superior a 10.000 euros, consistentes en las siguientes conductas dolosas:

1. La obtención fraudulenta de subvenciones falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las circunstancias que hubiesen impedido la concesión:
  - El uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación.
  - El incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.
  - La retención infundada de fondos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre.

2. La desviación de los fondos recibidos aplicándolos a fines distintos de aquéllos para los que la subvención o ayuda fue concedida, esto es, el uso indebido de esos fondos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

Se precisa que la existencia de una irregularidad no siempre implica la posible existencia de fraude; la concurrencia de intencionalidad es un elemento esencial en el fraude, elemento que no es preciso que se dé para que exista irregularidad.

#### ✓ **Irregularidad**

El artículo 1.2 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establece que *«constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido»*.

Por tanto, el elemento de engaño intencionado es el que distingue el **fraude** del término más general de **irregularidad**. Con arreglo al artículo 3, letra e), del Reglamento (CE) n.º 1681/94, desde 2006 los Estados miembros deben precisar, al comunicar irregularidades a la Comisión, si dichas irregularidades revelan **sospechas de fraude**.

#### ✓ **Sospechas de fraude**

El artículo 1 bis, punto 4, del Reglamento (CE) n.º 1681/94 define «sospecha de fraude» como *“irregularidad que da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo y/o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de*

*un comportamiento intencional, en particular de un fraude*”. Esta definición se reproduce en el artículo 27, letra c), del Reglamento (CE) nº 1828/2006.

✓ **Corrupción**

Acción y efecto de corromper, es decir, es el proceso de quebrar deliberadamente el orden del sistema, tanto ética como funcionalmente, para obtener un beneficio privado, directo o indirecto.

A efectos de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, la corrupción se asimila al delito de **cohecho** previsto en los artículos 419 a 427 bis del Código penal, siempre que perjudique o pueda perjudicar a los intereses financieros de la Unión Europea. Así, este delito comprende:

- **Corrupción pasiva:** la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

- **Corrupción activa** la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

✓ **Conflicto de intereses**

El Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018 establece en su artículo 61 que existe Conflicto de Interés *«cuando los agentes financieros y demás personas que participan en la*



*ejecución del presupuesto tanto de forma directa, indirecta y compartida, así como en la gestión, incluidos los actos preparatorios, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal».*

En consecuencia, dicho conflicto de intereses:

- Resulta aplicable a todas las partidas administrativas y operativas y a todos los métodos de gestión.
- Cubre cualquier tipo de interés personal, directo o indirecto y
- Reclama la actuación ante cualquier situación que se «perciba» como un potencial conflicto de intereses.

Actores implicados en los posibles conflictos de intereses:

- Los empleados públicos a los que se encomiendan las tareas de gestión, control y pago, así como los demás agentes en los que se deleguen algunas de estas funciones.
- Los beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con los fondos del MRR, que puedan actuar en favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la UE, en el marco de un conflicto de intereses.

Clasificación de los posibles conflictos de intereses:

- Conflicto de intereses aparente: cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario pueden comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, aunque finalmente no se encuentre un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de dicha persona (o una repercusión en dichos aspectos).



- Conflicto de intereses potencial: cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza que podrían ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.
- Conflicto de intereses real: existe un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

✓ **Malversación**

La malversación aparece recogida la Directiva PIF como otra infracción penal que puede afectar a los intereses financieros de la Unión, y se define como “*el acto intencionado realizado por cualquier funcionario a quien se haya encomendado directa o indirectamente la gestión de fondos o activos, de comprometer o desembolsar fondos, o apropiarse o utilizar activos de forma contraria a los fines para los que estaban previstos y que perjudique de cualquier manera a los intereses financieros de la Unión*”.

Desde la perspectiva de la regulación de la normativa española, el delito de malversación está recogido en los artículos 432 a 435 del Código Penal que, con carácter general, comprende las siguientes modalidades:

1. Administración desleal: cuando una autoridad o funcionario público que, teniendo facultades para administrar patrimonio público, se exceda en el ejercicio de las mismas causando un perjuicio a ese patrimonio.
2. Apropiación indebida sobre patrimonio público: cuando una autoridad o funcionario público, se apropien para sí o para un tercero, de dinero, efectos, valores o cualquier otra cosa mueble que hubieran recibido en depósito,

comisión o custodia, o que les hubieran sido confiados en virtud de cualquier otro título que produzca la obligación de entregarlos o devolverlos.

✓ **Doble financiación**

Hace referencia a la circunstancia en la que se financian dos veces los mismos costes de una actuación con cargo al mismo presupuesto. El citado Reglamento (UE, Euratom) 018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, establece expresamente en su artículo 188 la prohibición de la doble financiación como principio general aplicable a las subvenciones, señalando en el artículo 191.3 que «*En ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos*».

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

Adicionalmente, el Plan de Recuperación amplía el concepto de doble financiación a la concurrencia de fondos procedentes de subvenciones nacionales con la financiación del Mecanismo (segundo párrafo del apartado 4.6.1. del citado Plan).

## 2. COMITÉ ANTIFRAUDE

La estructura organizativa para la ejecución de las medidas contempladas en este Plan estará formada por el Comité Antifraude, el cual se constituye como órgano de seguimiento y garantía del cumplimiento del Plan Antifraude del Ayuntamiento de Rafal.

Se adjunta al presente como **ANEXO I** el acta de constitución del Comité Antifraude.

### **2.1. Funciones:**

- a. Velar por la integridad y prevención de riesgos de fraude.
- b. La supervisión y evaluación del funcionamiento regular y de la correcta aplicación de las medidas recogidas en el Plan Antifraude.
- c. La supervisión y comprobación de la implementación de las políticas y procedimientos de conflictos de intereses y prevención del fraude previstos en el Plan.
- d. Concienciar y formar al resto de personal municipal.
- e. Investigar cualquier sospecha de fraude o conflicto de interés.
- f. La gestión del sistema de canal de denuncias para aquellas situaciones que pudieran suponer un riesgo de fraude.
- g. Remitir a los organismos competentes para su conocimiento y sanción cuando se detecten hechos que puedan ser constitutivos de infracciones penales o administrativas.
- h. Asegurar que se han puesto en marcha procedimientos de seguimiento de casos que hayan sido comunicados a los órganos competentes a los que se hace referencia en el apartado anterior, así como para la recuperación de los fondos de la Unión gastados fraudulentamente.
- i. Velar por la comunicación al personal de la organización de la aprobación y actualización del propio Plan de medidas antifraude y del resto de comunicaciones que en relación con él y sus medidas deban realizarse.
- j. Ser la unidad o autoridad de contacto en materia antifraude.
- k. Llevar a cabo el seguimiento y actualización del Plan Antifraude.
- l. Aquellas otras funciones que, en materia de lucha contra el fraude y conflicto de intereses, sea apropiado que pueda realizar como órgano consultivo o proponente de actuaciones.

### **2.2. Régimen de reuniones**

Con carácter ordinario el Comité Antifraude deberá reunirse, al menos, una vez al año para conocer de los asuntos que le son propios.

Además de estas reuniones de carácter ordinario, podrá reunirse en cualquier momento con carácter extraordinario, cuando alguno de sus miembros así lo solicite a la persona encargada de realizar la convocatoria.

Las convocatorias de las reuniones serán realizadas por el presidente del Comité.

La convocatoria de la reunión deberá ser realizada con una antelación de dos días hábiles y la misma deberá ir acompañada de un orden del día de los asuntos a tratar.

De cada una de estas reuniones se elevará acta, que deberá ser sometida a la aprobación de todos los miembros del Comité en la reunión siguiente a la celebración de la misma.

### 3. CONFLICTO DE INTERESES EN LA GESTIÓN DE FONDOS MRR

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, al abordar en su artículo 6 el Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, establece la obligatoriedad de disponer de un procedimiento para abordar el conflicto de intereses y de cumplimentar la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) en los procedimientos de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El 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 ha reforzado las medidas de protección de los intereses financieros de la UE. Este reglamento regula el conflicto de intereses en su artículo 61, cuya redacción literal es la siguiente:



*1. 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.*

*2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico.*

*Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador correspondiente por delegación. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador por delegación confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses.*

*Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador por delegación que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional de conformidad con el Derecho aplicable.*

*3. A los efectos del apartado 1, 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.*

En base a la definición anterior, se ha definido un procedimiento para el tratamiento de posibles conflictos de intereses, (apartado 1.2. del presente Plan), tomando a su vez, como referencia, las Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar

las situaciones de conflicto de intereses que con arreglo al Reglamento Financiero aporta la Comisión Europea en su Comunicación 2021/C 121/01.

### **3.1. Posibles actores implicados en el conflicto de intereses**

- Los empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago y otros agentes en los que se hay delegado alguna de estas funciones.
- Aquellos beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos, que puedan actuar en favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la UE, en el marco de un conflicto de intereses.

### **3.2. Procedimiento para el tratamiento de posibles conflictos de intereses**

Como anteriormente se mencionó, el Ayuntamiento de Rafal ha definido un procedimiento para el tratamiento de los posibles conflictos de interés, con base en la definición de conflicto de interés del artículo 61 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

El enfoque destinado a detectar las situaciones que pueden generar este tipo de conflictos, que pueden influir en cualquier fase del proceso de ejecución del presupuesto, también se tiene que abordar desde una perspectiva de prevención del fraude.

Es por ello, que en el marco de las actuaciones de prevención del fraude que incorpora el Plan Antifraude, la identificación, prevención y detección de conflictos de interés constituye un punto de capital importancia en la estrategia de integridad y prevención del fraude que persigue implantar la Institución.

Debemos diferenciar cuatro tipos de actuaciones relativas a la prevención, detección, gestión y corrección.



- ✓ **Control preventivo**, para detectar conflictos de intereses aparentes, potenciales o reales.
- ✓ **Detección**, para identificar posibles conflictos de intereses.
- ✓ **Gestión**, para que en caso de que el conflicto de intereses exista, no se llegue a cometer ninguna irregularidad contraria al derecho de la Unión Europea.
- ✓ **Corrección**, para sancionar a la persona implicada y para remediar cualquier mal causado por el conflicto de intereses.

*a. Control preventivo*

El Ayuntamiento de Rafal establece los siguientes mecanismos internos que permiten reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable, así como realizar una evaluación permanente y periódica de las situaciones que pueden generar conflicto de intereses:

1. **Publicidad de la normativa** aplicable en materia de prevención, detección y gestión del posible conflicto de interés. El Comité Antifraude atenderá a:
  - ✓ Promover su conocimiento.
  - ✓ Supervisar su cumplimiento.
  - ✓ Valorar el grado de cumplimiento y, en su caso, la adopción de medidas para su mejora.
  - ✓ Resolver los conflictos e incidencias.

Se adjunta al presente como **ANEXO II**: La Legislación de conflicto de intereses nacional en materia de contratos y subvenciones.

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

Las principales referencias en cuanto a información del conflicto de intereses a transmitir al personal del Ayuntamiento de Rafal son las siguientes:





- Comunicación 2021/C 121/01 de la Comisión Europea “Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero”.
- Código de Conducta
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Mediante las sesiones de formación incluidas dentro de las medidas preventivas antifraude y a través de la difusión del presente plan se buscará lograr los siguientes objetivos:

- ✓ Establecer normas claras sobre lo que se espera de los servidores públicos para evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses, tanto cuando se incorporan a la administración pública como a lo largo de su carrera.
  - ✓ Señalar claramente que los servidores públicos son responsables de gestionar y evitar los conflictos de intereses.
  - ✓ Proporcionar una descripción clara y realista de las circunstancias y relaciones que pueden conllevar una situación de conflicto de intereses.
  - ✓ Reconocer que las organizaciones públicas son responsables de definir las situaciones y actividades que son incompatibles con su función o sus deberes públicos.
3. **Cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI)**, por parte de todos los intervinientes en los procedimientos de ejecución del PRTR, en todo caso:
- El responsable del órgano de contratación/concesión de subvención
  - El personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias
  - Los expertos que evalúen las solicitudes/ofertas/propuestas

- Los miembros de los comités de evaluación de solicitudes/ofertas/propuestas
- El personal técnico que elabore los informes de valoración de ofertas anormalmente bajas y demás órganos colegiados del procedimiento, responsable del contrato, quienes participen en la gestión económica del expediente.

Se adjunta como *Anexo III*: La Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI). Este modelo correctamente cumplimentado se ha de incorporar al expediente administrativo.

La DACI se firma siempre a título personal con respecto a las funciones que desempeña un individuo dentro de una unidad administrativa de una entidad u organización o en nombre propio como sujeto de pleno derecho.

En cualquier caso, la emisión de la DACI se realizará atendiendo a los siguientes criterios:

- En el caso del responsable del órgano de contratación/concesión de subvención y el responsable de la redacción de los documentos de licitación/bases y/o Convocatorias, la DACI se firmará antes de la fecha de publicación de cualquiera de los instrumentos jurídicos respecto a los que el firmante se declara ausente de conflicto de intereses (Pliegos, convocatorias, Convenios, Encargos...).
- En cuanto a los Expertos (internos y externos) y miembros de los Comité de evaluación, que se encargan de valorar las solicitudes, ofertas, propuestas, y del personal que haya de encargarse del seguimiento del contrato, subvención, encargo o convenio, la DACI se formalizará una vez conocidos los solicitantes de las ayudas o los participantes en la licitación.
- Respecto a los beneficiarios/adjudicatarios finales, éstos firmarán la DACI, en el plazo establecido entre la publicación del instrumento jurídico y la fecha de formalización del contrato, subvención, convenio o encargo en cuestión. En el apartado 4.1.3. relativo a “*Medidas de prevención a implantar una vez publicado el instrumento jurídico (subvenciones, contratación, gestión directa)*” se detalla todo lo relativo a la DACI de beneficiarios/adjudicatarios anexándose al Plan el modelo a cumplimentar.

Las DACIs de todo el personal involucrado en la gestión de un procedimiento se incorporarán al expediente administrativo que será custodiado por el órgano gestor en los términos establecidos por la normativa comunitaria y nacional. Respecto a la gestión de las DACIs, cada unidad del órgano gestor (subdirección, Junta de Contratación, Comité Evaluador etc) que intervenga en la gestión de un procedimiento será responsable de:

- ✓ Supervisar que las DACIs de todos los intervinientes en los procedimientos están actualizadas con respecto a las funciones que han desempeñado o están desempeñando.
  - ✓ Introducir en los expedientes administrativos las DACIs de aquellas personas que se vayan incorporando con responsabilidad a la gestión de los respectivos procedimientos.
4. **Elaborar un registro de Conflictos de Interés**, en el que figuren todos los intervinientes en los procedimientos de ejecución del PRTR.
  5. **Evaluación inicial del riesgo de conflicto de intereses**, el cual se realizará de manera integrada con una autoevaluación del riesgo de perjuicio a los intereses financieros de la Unión, de su probabilidad de materialización y su eventual impacto. Los detalles de esta evaluación se explican en el presente plan en el apartado 4.1.1.e.
  6. **Aplicación estricta de la normativa interna** (normativa estatal, autonómica o local) correspondiente, en particular, el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público relativo a los Principios éticos, el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la Abstención y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

*b. Detección*

La detección del conflicto de intereses se estructura en torno a las siguientes actuaciones:

1. Elaboración de un **catálogo de banderas rojas o indicadores de riesgo** de conflicto de interés en el ámbito de actuación de la entidad decisora/entidad ejecutora, con definición de las actuaciones a seguir en el caso de que se detecten alguna de esas banderas rojas.

Este listado de banderas rojas se encuentra integrado dentro de un listado de banderas rojas para la lucha contra el fraude y la corrupción que se describe en el punto 4 del presente documento apartado 4.2.1. *Medidas de detección a implantar*.

2. Establecimiento de la **obligación de que aquellas personas o entidades que tengan constancia de un posible conflicto de interés lo pongan en conocimiento** del órgano de contratación o del órgano concedente de la ayuda.

El Ayuntamiento de Rafal pone a disposición de todos los empleados públicos, así como de cualquier persona que lo desee, diferentes canales de denuncias a fin de que quien tenga conocimiento de algún hecho que pudiera constituir una situación de conflicto de intereses, lo ponga en conocimiento inmediato de la Institución, garantizando el carácter confidencial de todo el procedimiento y concediendo la posibilidad de que puedan realizarse denuncias anónimas a través de los canales establecidos.

La persona que quiera denunciar puede presentar su denuncia a través de las vías indicadas en el apartado de 4.2.1.b. *“Denuncias (procedimiento)”*, incluidas dentro de las medidas de detención del Plan Antifraude.

*c. Gestión*

La gestión del conflicto de intereses está condicionada al momento en que se detecte su posible existencia. Por ello, diferenciamos dos casos:

- **Si el procedimiento administrativo para ejecutar la actuación financiada por el MRR no ha terminado de producir efectos** y se detecta posible conflicto de intereses, la persona que pudiera tener el conflicto de interés remitirá el asunto inmediatamente a su superior jerárquico. Si el posible conflicto de interés se detecta después de la presentación de la DACI, la persona que participe en el procedimiento de ejecución deberá abstenerse de actuar en el procedimiento-

El superior jerárquico tendrá que:

1. Analizar los hechos con la persona implicada para aclarar la situación
2. Comprobar la información a través de bases de datos de los registros mercantiles, bases de datos de organismos nacionales y de la UE, expedientes de las personas empleadas con un cargo público (teniendo en cuenta las normas de protección de datos) o a través de la utilización de herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE), tanto de la información de la DACI como de información del potencial beneficiario/adjudicatario.

Es decir, corroborar los datos y la información procedentes de:

- La propia organización, correlación de datos personales.
- Otras organizaciones. Correlación de la información obtenida de la base de datos nacional sobre la identidad de personas, bases de datos sobre operadores económicos (como registros de sociedades), la base de datos de la administración fiscal, etc.
- Fuentes de datos abiertas (incluidas las comprobaciones de antecedentes mediante el uso de Internet) que puedan ofrecer información sobre relaciones o

circunstancias personales del funcionario que pudiesen dar lugar o apuntar a un conflicto de intereses.

3. Confirmar por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses.
  4. Adoptar las medidas que procedan: solicitar a la persona afectada su abstención del procedimiento, apartarla del mismo mediante su recusación, cambiar el reparto de funciones y responsabilidades de la persona involucrada o incluso cancelar el procedimiento afectado.
  5. Poner la situación en conocimiento del órgano de contratación o del concedente de la ayuda para la adopción de las medidas que, conforme a la normativa vigente, procedan (sólo cuando se haya comunicado al superior jerárquico intentos de los participantes en el procedimiento de adjudicación de contratos o en el procedimiento de concesión de ayudas de influir indebidamente en el proceso de toma de decisiones).
- **Si se detecta el posible conflicto de interés con posterioridad a que haya podido producir sus efectos:** se aplicaría el procedimiento previsto para los supuestos de fraude potencial.

Si los controles no corroboran la información, la autoridad correspondiente puede cerrar el caso, pero podrá utilizar la información para correlacionarla con otros datos y realizar análisis de riesgos a fin de detectar ámbitos sensibles.

#### *d. Corrección*

Si los resultados de los controles confirman la información inicial, y el conflicto de intereses es de tipo administrativo, la autoridad competente, de acuerdo con la legislación vigente, podrá:

- Adoptar medidas/sanciones disciplinarias o administrativas contra las personas empleadas con un cargo público implicado.
- Cancelar el acto afectado por el conflicto de intereses y repetir la parte del procedimiento.



- Correlacionar sus conclusiones con otros datos y utilizarlos para llevar a cabo un análisis de riesgos.
- Hacer público lo ocurrido para garantizar la transparencia de las decisiones y, como elemento disuasorio, para impedir que vuelvan a producirse situaciones similares.

Por otro lado, si el conflicto de intereses es de naturaleza penal, la autoridad competente deberá, además de las medidas especificadas anteriormente, y de acuerdo con la legislación vigente:

- Informar a la Fiscalía para que incoe un procedimiento penal.
- Supervisar los aspectos administrativos del caso.
- Correlacionar sus conclusiones con otros datos y utilizar la información para llevar a cabo un análisis de riesgos interno.

#### 4. MEDIDAS ANTIFRAUDE

Las entidades que participan en la ejecución de actuaciones del PRTR deberán aplicar medidas proporcionadas contra el fraude, estructuradas en torno a los cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución.

##### **4.1. Prevención**

Las medidas preventivas deberán estar dirigidas a reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.

##### 4.1.1 Medidas de prevención a implantar de forma preliminar

###### **a. Declaración Institucional**

Con el objeto de promover una cultura que ejerza un efecto disuasorio para cualquier tipo de actividad fraudulenta, el Ayuntamiento de Rafal ha efectuado una declaración contra el fraude mostrando una tolerancia cero ante cualquier actuación que pudiera ser constitutiva de fraude o corrupción en el seno de la Institución.

Mediante esta Declaración el Ayuntamiento manifiesta su compromiso con los estándares más altos en el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales y su adhesión a los más estrictos principios de integridad, objetividad y honestidad, de manera que su actividad sea percibida por todos los agentes que se relacionan con ella como opuesta al fraude y la corrupción en cualquiera de sus formas. Todos los miembros de sus equipos asumen y comparten este compromiso.

El objetivo último de estas Declaraciones es promover una cultura que desaliente toda actividad fraudulenta y que facilite su prevención y detección, promoviendo el desarrollo de procedimientos efectivos para la gestión de estos supuestos.

Se adjunta como *ANEXO IV* la Declaración institucional aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Rafal en fecha 12/05/2022.

#### **b. Código Ético y de Buena Conducta**

El Ayuntamiento de Rafal dispone de un Código Ético o de Buena Conducta de obligado cumplimiento para todo el personal.

Se adjunta como *ANEXO V* el Código Ético del Ayuntamiento de Rafal.

En este documento se establecen los valores y principios que han de presidir la actuación de todos los empleados y cargos públicos del Ayuntamiento de Rafal, con el fin de asegurar que se lleva a cabo conforme a unas pautas éticas y de integridad que garanticen la buena gestión financiera de los fondos públicos.

La implantación de este Código Ético incluye cuestiones relativas a los conflictos de intereses, a la política de obsequios, a la información confidencial, a la notificación de cualquier irregularidad de la que tengan conocimiento, o a la utilización de recursos públicos, entre otros.

#### **c. Cuestionario Antifraude**



Al objeto de conseguir una homogeneidad en el diseño de las Medidas Antifraude a implantar por los participantes en la ejecución del PRTR, y sin perjuicio de la aplicación de medidas adicionales atendiendo a las características y riesgos específicos de la entidad de que se trate, 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, facilita un cuestionario de autoevaluación relativo a los estándares mínimos que se han de cumplir para garantizar una apropiada protección de los intereses financieros de la Unión en la ejecución de actuaciones financiadas o a financiar por el MRR. Este cuestionario se encuentra en el anexo II de la mencionada Orden.

El Ayuntamiento de Rafal ha cumplimentado el test de conflicto de intereses, prevención del fraude y la corrupción con carácter previo a la aprobación del presente Plan antifraude.

Se adjunta como **ANEXO VI** el Test de conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción (ANEXO II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021)

Este cuestionario antifraude forma parte intrínseca de la autoevaluación y se rellenará junto al resto de la autoevaluación que a continuación se desarrollará. La autoevaluación deberá realizarse en el marco del desempeño de la función de control de gestión, y se practicará, al menos, una vez cada año de vigencia del Plan.

#### **d. Formación y concienciación de los empleados públicos**

La formación del personal es esencial para la implantación de un adecuado marco de lucha contra el fraude.

Por ello, el Ayuntamiento de Rafal impulsará aquellas acciones de formación específicas para el personal que gestione, en cualquiera de sus fases, la ejecución del PRTR, con especial atención de los conflictos de intereses y actos que puedan constituir señales de advertencia de posible existencia de fraude o corrupción.

Las acciones formativas se enmarcarán dentro del plan de formación interna, como un mecanismo de capacitación continua y de consolidación y mantenimiento de la sensibilización y toma de conciencia sobre posibles situaciones de fraude, corrupción o conflictos de interés.

Su finalidad será suministrar información sobre las medidas antifraude implementadas por el Ayuntamiento, con el fin de concienciar a las personas empleadas en la lucha antifraude, así como de la obligación institucional que tienen de trasladar cualquier sospecha de fraude en operaciones cofinanciada por los fondos Next Generation EU a través del canal de denuncias habilitado para ello.

**e. Autoevaluación de los riesgos a través de la matriz de riesgos**

De conformidad con el artículo 6.5.c) de la Orden HFP/1030/2021: el «Plan de medidas antifraude» deberá prever la realización, por la entidad de que se trate, de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del PRTR y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.

La autoevaluación consiste la identificación de riesgos, establecimiento de indicadores de estos riesgos de fraude específicos y su análisis, así como la definición de controles previstos para cada uno de ellos. Todo ello en cuatro bloques relativos a los procesos clave: subvenciones, contratación, convenios y medios propios.

Así, a autoevaluación del riesgo de fraude se realiza por medio de la Matriz de riesgos, que se compone de un listado de riesgos potenciales de fraude y de una serie de indicadores específicos para cada riesgo.

Por indicador de riesgo se entiende aquel hecho que revela información cualitativa o cuantitativa formada por uno o varios datos basados en hechos, opiniones

o medidas, constituyéndose en indicadores o señales de alarma de la posibilidad de que exista el riesgo.

Se ha desarrollado una Matriz de Riesgo para cada uno de los procesos clave que pueden gestionar las entidades ejecutoras del Ayuntamiento de Rafal. Concretamente, se identifican como procesos clave cuatro instrumentos jurídicos genéricos:

- Contratos
- Subvenciones
- Convenios
- Medios propios

Cada órgano gestor será responsable de realizar la autoevaluación del riesgo de fraude para cada uno de los procesos clave que realice, a partir de los listados de riesgo e indicadores que se adjuntan al presente como *ANEXO VII*. Autoevaluación del Riesgo de Fraude, Corrupción, Conflicto de Intereses y Doble Financiación.

La Matriz de Riesgo tiene por objetivo fundamental generar un catálogo de banderas rojas que sirva al órgano gestor para detectar posibles casos de fraude, conflicto de interés, corrupción y doble financiación. El catálogo de banderas rojas se compondrá de un listado de riesgos, acompañados de una serie de indicadores, extraídos de la autoevaluación que sean susceptibles de producirse durante la ejecución de las actuaciones desarrolladas por el órgano gestor con financiación de los MRR.

#### **4.1.2 Medidas de prevención a implantar antes de publicar el instrumento jurídico (subvenciones, contratación, gestión directa)**

En la documentación administrativa de los instrumentos jurídicos utilizados para la ejecución de los proyectos del PRTR se incluirán menciones a las medidas antifraude. Todo ello como medida de refuerzo en el propósito del Ayuntamiento de Rafal de lucha contra el fraude, y al objeto de que todos los

potenciales beneficiarios/adjudicatarios tengan conocimiento de sus obligaciones en materia de lucha contra el fraude.

Se proponen a continuación diversos párrafos susceptibles de inclusión en los pliegos de licitación, bases reguladores, contratos, convocatorias de ayudas, convenios, encargos a medios propios, etc.

➤ **Respecto a las obligaciones del beneficiario/adjudicatarios se podrán incluir los siguientes párrafos:**

*“Todos los beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia deberán adoptar medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión, velar porque 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.”*

*“De conformidad con el Reglamento Financiero, el Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (18) y los Reglamentos (CE, Euratom) n° 2988/95 (19), (Euratom, CE) n° 2185/96 (20) y (UE) 2017/1939 (21) del Consejo, los intereses financieros de la Unión deben protegerse con medidas proporcionadas, incluidas medidas para la prevención, detección, corrección e investigación del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, y, en su caso, para la imposición de sanciones administrativas. En particular, de conformidad con los Reglamentos (Euratom, CE) n° 2185/96 y (UE, Euratom) n° 883/2013, la OLAF está facultada para llevar a cabo investigaciones administrativas, y en particular controles y verificaciones in situ, con el fin de determinar si ha habido fraude, corrupción, conflicto de intereses o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión.*

*De conformidad con el Reglamento (UE) 2017/1939, la Fiscalía Europea está facultada para investigar actos de fraude, corrupción, conflictos de intereses y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión y ejercer la acción penal*

*al respecto, según lo establecido en la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (22).*

*De conformidad con el Reglamento Financiero, toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión debe cooperar plenamente en la protección de los intereses financieros de esta, conceder los derechos y el acceso necesarios a la Comisión, a la OLAF, al Tribunal de Cuentas y, respecto de los Estados miembros participantes en la cooperación reforzada en virtud del Reglamento (UE) 2017/1939, a la Fiscalía Europea, y garantizar que los terceros implicados en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes.”*

➤ **Para irregularidades graves, con repercusiones negativas para los fondos de la UE**

*“Si desea poner en conocimiento de la OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF), Fraude u otras irregularidades graves con posibles repercusiones negativas para los fondos públicos de la UE (ingresos, gastos o activos de las instituciones de la UE) y/o Faltas graves de los miembros o el personal de las instituciones y organismos de la UE, puede utilizar el siguiente canal habilitado al efecto:*

- ✓ [Report fraud | Oficina Europea de Lucha contra el Fraude \(europa.eu\)](#)

*Las denuncias a la OLAF pueden presentarse:*

- **En línea, a través del Sistema de Notificación de Fraudes** (denuncia anónima, con transmisión de documentos por red de conexión segura).

- ✓ [Inicio - Denuncia de fraudes \(europa.eu\)](#)
- ✓ [New system to report corruption and fraud anonymously \(europa.eu\)](#)



- **En línea, a través de un formulario web** (la denuncia no es anónima, es decir, hay que comunicar el nombre y apellidos y la dirección de correo electrónico; sin posibilidad de transmitir documentos).

✓ DENUNCIA DE FRAUDE | Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (europa.eu)

- **Por correo postal** (European Commission; European Anti-Fraud Office (OLAF); 1049 Brussels. Belgic)”.

➤ **Para el caso específico de los contratos**, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de La Instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 23 de diciembre de 2021, se habrá de incluir en el expediente de contratación los siguientes aspectos:

- ✓ Check-list del Plan Antifraude, cumplimentando sólo el apartado “*Antes de la publicación del instrumento jurídico*”, dando cumplimiento a la obligación de hacer constar las actuaciones previas realizadas.
- ✓ Documento indicando cuáles son las actuaciones previas ya realizadas.
- ✓ La constatación de que se ha realizado una evaluación de riesgo de fraude, corrupción o conflicto de interés aplicada al contrato público en cuestión.
- ✓ Referencia a la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses y fraudes.
- ✓ Las DACI cumplimentadas por los intervinientes en la licitación por parte del órgano de contratación
- ✓ Constancia de la verificación que debe realizar el órgano gestor para garantizar la ausencia de doble financiación del contrato (apartado 5 del presente documento).

#### **4.1.3 Medidas de prevención a implantar una vez publicado el Instrumento Jurídico (subvenciones, contratación, gestión directa)**

Para dar cumplimiento a la obligación de identificación de los perceptores finales de los fondos, recogida en el artículo 8 de la Orden HFP 1030/2021, y a la obligación impuesta a los contratistas y subcontratistas de realizar una Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses, impuesta por la instrucción de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 23 de diciembre de 2021, se establece que tanto beneficiarios de ayudas como adjudicatarios de contratos y subcontratistas que perciban fondos de la UE realicen las siguientes declaraciones:

a. Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI)

Los beneficiarios/adjudicatarios que participen en la ejecución de los proyectos del PRTR, también estarán obligados a suscribir una Declaración de ausencia de conflicto de intereses.

Además, se establece la obligación de comunicar al superior jerárquico de la entidad ejecutora la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses y la adopción por este de la decisión que corresponda según el caso.

Se adjunta al presente como **ANEXO VIII** la Declaración de Ausencia de conflicto de intereses de los beneficiarios/adjudicatarios.

b. Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR.

Por medio de esta Declaración el beneficiario de ayudas, adjudicatario de contrato o subcontrato financiados con recursos provenientes del PRTR hace constar su conocimiento en relación a la normativa que le es de aplicación, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el MRR.

Se adjunta al presente como *ANEXO IX* la Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR.

c. Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR

Por medio de esta Declaración responsable el beneficiario de ayudas financiadas con recursos provenientes del PRTR manifiesta su compromiso en relación con el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales, adoptando las medidas necesarias para prevenir, detectar y comunicar en su caso a las autoridades que proceda, los posibles fraudes, corrupción o conflictos de interés que pudieran darse. A su vez, se compromete a respetar los principios de la economía circular y evitar impactos negativos significativos en el medio ambiente en la ejecución de las actuaciones llevadas a cabo en el marco del PRTR, y manifiesta que no incurre en doble financiación y que, en su caso, no le consta riesgo de incompatibilidad con el régimen de ayudas de Estado.

Se adjunta como *ANEXO X* la Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR.

#### **4.2 Medidas de detección.**

Para poder proporcionar una protección completa contra el fraude, es necesario contar con sistemas para detectar a tiempo los comportamientos fraudulentos que escapen a la prevención. Con este fin se propone la implantación de las siguientes medidas:

##### **4.2.1. Medidas de detección a implantar durante la ejecución del proyecto**

a. Catálogo de banderas rojas



Las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial.

Para cada bandera roja aparecen asociada en la evaluación de riesgos (*Anexo XII* del presente Plan) una serie de medidas correctivas o controles para evitar que se llegue a atentar contra los intereses financieros de la UE o, en el caso de que los fondos de la UE hayan sido afectados por fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación, estos se puedan recuperar. En todo caso se tomarán las diligencias oportunas para que se pueda dar inicio a los expedientes sancionadores que correspondan.

Un catálogo de banderas rojas es un test en el que el responsable del órgano gestor deja constancia de que las alarmas, pistas o indicios de fraude, conflicto de interés o doble financiación identificados en las banderas concurren, no han concurrido o no aplican.

La elaboración de un catálogo de banderas rojas o indicadores de riesgo en el ámbito de actuación de la entidad decisora y las entidades ejecutoras de actuaciones del PRTR tiene el objeto de detectar posibles atentados contra los intereses financieros de la UE causados por el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o por una doble financiación.

Por ello, se ha elaborado un catálogo de banderas rojas para cada uno de los procesos calificados como clave en la ejecución del PRTR, del mismo modo que se ha hecho con las matrices de riesgo. Los procesos clave son: subvenciones, contratos, encargos a medios propios y convenios.

El catálogo de banderas rojas de un proceso clave está relacionado con la autoevaluación del riesgo que se hace del mismo. Las banderas rojas del catálogo se corresponden con los indicadores de riesgo que figuran en la matriz de riesgo. Del mismo modo, los controles propuestos en la matriz de riesgo para cada indicador son los mismos controles que se deberán seguir con respecto al catálogo de banderas rojas.

De este modo, cualquier modificación a los riesgos, indicadores de riesgo o controles que figuran en una matriz de riesgo durante la autoevaluación, también deberá reflejarse en el catálogo de banderas rojas.

Se adjunta al presente como *ANEXO XI* el Catálogo de banderas rojas de los cuatro procesos clave en la ejecución del PRTR.

En caso de que la entidad ejecutora realice cualquier modificación a alguna de las matrices de riesgo que figuran en el *ANEXO VII* de este Plan, estas modificaciones deberán reflejarse en el correspondiente catálogo de banderas rojas.

El fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación pueden evitarse si se actúa rápidamente frente a ellos. El catálogo de banderas rojas ayuda a hacer frente al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación identificándolos mediante preguntas.

Dado que las preguntas que figuran en el catálogo de banderas rojas están referidas a distintas fases del ciclo de vida de la actuación, es preciso responder a las preguntas del catálogo de banderas rojas en una fase temprana del contrato, subvención, encargo a medio propio o convenio, y realizar posteriores revisiones de las preguntas hasta la conclusión de la actuación.

Concretamente, se establece que la primera edición del catálogo de banderas rojas habrá de hacerse antes de la aprobación de los documentos que regulan la actuación (pliegos administrativos y técnicos para los contratos, bases reguladoras y convocatorias para las subvenciones, encargos para encomiendas a medios propios, o los propios convenios).

Posteriores revisiones del catálogo de banderas tendrán la finalidad de responder aquellas preguntas que se calificaron como no aplica (N/A) por no haberse iniciado la correspondiente fase del expediente.

El catálogo de banderas rojas habrá de cumplimentarse con base en la autoevaluación del riesgo realizada del proceso clave.

Se han de realizar, al menos, las siguientes revisiones, a parte de la inicial:

- Para contratos: una revisión antes de la elevación al órgano de contratación de la propuesta de adjudicación y otra revisión al finalizar el contrato.
- Para subvenciones: una revisión antes de la elevación al órgano responsable de la propuesta de beneficiarios de las ayudas y otra revisión más al concluir todas las actuaciones financiadas.
- Para convenios y medios propios: una revisión al terminar la actuación.

En todas las actuaciones (subvenciones, contratos, encargos a medios propios o convenios) que se tramiten como parte del PRTR será obligatorio que quede documentado, mediante la cumplimentación del correspondiente modelo de catálogo de banderas rojas, que se han respondido todas las preguntas del catálogo. Esta obligación, se extiende para todas las revisiones del catálogo de banderas de una actuación que se hayan de realizar conforme al presente Plan Antifraude.

#### b. Denuncias (procedimiento)

La creación y el fomento de mecanismos de notificación de denuncias claros constituye un elemento fundamental para la prevención y la detección del fraude. Por ello, el Ayuntamiento de Rafal ha creado un canal de comunicación y de denuncia para recibir las denuncias, darles respuesta y seguimiento, dotándolas de los recursos adecuados, facilitando la notificación tanto de las sospechas de fraude, como de puntos débiles en el control que puedan aumentar la vulnerabilidad del mismo.

Las denuncias de posibles casos de fraude, corrupción o malas prácticas administrativas contribuyen a garantizar la integridad y el buen funcionamiento de las instituciones públicas.

Por ello, es fundamental que las personas que tengan conocimiento de dichos hechos lo pongan en conocimiento de los órganos competentes. Resulta esencial concienciar a todo el personal para que:

- ✓ Pueda comprender en qué situaciones debe notificar sus sospechas de comportamiento fraudulento o ejercer el control.



- ✓ Confíe en que sus sospechas van a recibir una respuesta adecuada por parte del Ayuntamiento de Rafal.
- ✓ Comprenda la importancia de comunicar las sospechas de fraude ya que con ello actúa en aras de salvaguardar los intereses públicos y el bien común.
- ✓ Confíe en el carácter confidencial de todo el procedimiento, garantizando que no habrá ningún tipo de represalias contra el miembro del personal que comunique alguna sospecha.
- ✓ Comprenda que, en ningún caso, la denuncia de estos hechos o conductas supondrá una infracción del deber de sigilo impuesto a la persona empleada respecto de los asuntos que conozca por razón de sus funciones, ni tampoco responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha revelación.
- ✓ Comprenda que no será responsable por los daños y perjuicios que puedan derivarse de la comunicación o divulgación de la alerta fundada, ni incurrirá en ningún otro tipo de responsabilidad, civil o penal, que pueda desprenderse de tales circunstancias, incluidas expresamente las referidas al posible menoscabo del derecho al honor y de la protección de datos personales, salvo que la resolución que ponga fin al procedimiento de investigación demostrara que la persona denunciante conocía la escasa fiabilidad, inexactitud o falsedad de la información o se le condene por denuncia falsa.
- ✓ Conozca que la protección de la persona denunciante no exime a ésta de las responsabilidades en que haya podido incurrir por hechos diferentes de los que constituyen el objeto de la denuncia.
- ✓ Comprenda que es un deber exigible la colaboración en la investigación que se esté llevando a cabo.
- ✓ Sepa que la persona que tenga conocimiento de la comisión de actuaciones presuntamente fraudulentas tiene la obligación de dar cumplida cuenta de las acciones llevadas a cabo con el fin de asegurar el cumplimiento de los preceptos legales, sin perjuicio de que, en el supuesto de incumplimiento, se adopten las medidas que en función de las circunstancias se estimen oportunas, y de conformidad con el régimen sancionador correspondiente.

El Ayuntamiento de Rafal pone a disposición de los empleados con un cargo público, así como de cualquier persona que lo desee, diversos canales de comunicación para denunciar posibles situaciones de fraude o corrupción de los que se tenga conocimiento, con el objetivo de facilitar la colaboración en la detección de estos posibles hechos.

El Ayuntamiento garantiza la total reserva y confidencialidad de la identidad de la persona denunciante. Además, se podrá realizar la denuncia de forma anónima si así se prefiere.

La persona que quiera denunciar puede presentar su denuncia a través de las siguientes vías:

1. Informando a su superior jerárquico, cuyo deber será trasladarla al Comité Antifraude que inmediatamente deberá utilizar todas las fuentes de datos a su disposición para verificar si la información es correcta, esto es, para confirmarla y determinar si la misma podría ser sospechosa de constituir un fraude.
2. Mediante correo electrónico designado a tal efecto: [ayuntamiento@rafal.es](mailto:ayuntamiento@rafal.es)
3. Mediante correo postal: Plaza de España, nº1, 03369, Rafal.

Se recomienda que la denuncia siga el formato establecido en el modelo que se adjunta a este plan mediante el *ANEXO XII*. Modelo de denuncia de sospechas de fraude.

El Comité Antifraude informará a la persona o entidad denunciante de la recepción de su denuncia, acusando recibo de la misma. No obstante, la investigación que se lleve a cabo tendrá carácter reservado.

Independientemente del canal utilizado para realizar la denuncia, esta deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

- ✓ Una descripción de los hechos de los que tenga conocimiento de la forma más concreta y detallada posible, identificando, siempre que fuera posible, las personas que hubieran participado en los mismos; los negocios, convocatorias, instrumentos o expedientes afectados por la presunta

irregularidad o fraude; la fecha cierta o aproximada en la que los hechos se produjeron; el Fondo o instrumento financiero afectado; el órgano o entidad que hubiera gestionado las ayudas; y los órganos o entidades a los que, adicionalmente y en su caso, se hubieran remitido la información.

- ✓ Documentación o cualquier elemento de prueba que facilite la verificación de los hechos comunicados y la realización de las actuaciones que correspondan en relación con los mismos.
- ✓ Se recomienda la identificación de la persona (mediante su número de NIF, su nombre y apellidos, así como dirección de correo electrónico, o en su defecto dirección postal) que remita la información.

Estos elementos están previstos en el *ANEXO XI*, que es el que se recomienda seguir para comunicar una denuncia de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación.

Todas las denuncias que no cumplan con estos requisitos podrán no ser tenidas en cuenta.

La persona denunciante debe facilitar voluntariamente su identidad al presentar su denuncia para que sea tenida en cuenta de acuerdo con el artículo 62.2 de la ley del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, según el cual:

*Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.*

En todo caso, se garantiza la total reserva y confidencialidad de los datos de la persona denunciante que lo solicite, que solo podrán ser comunicados a requerimiento de las autoridades judiciales.

Una vez recibida la comunicación, el Comité Antifraude del Ayuntamiento de Rafal procederá al análisis del contenido de la denuncia y a la comprobación de su

verosimilitud, pudiendo apoyarse en las unidades que estime convenientes, para colaborar en esta tarea.

Además, para favorecer la colaboración del personal se prevendrán las represalias contra las personas alertadoras de presuntas irregularidades, al tiempo que se dará respuestas ágiles y contundentes para frenar las denuncias falsas o con fines ajenos a la integridad pública.

En el caso de denuncias anónimas, estas podrán ser investigadas de oficio por parte de la Administración siguiendo Sentencia penal nº 318/2013 del TS de 11 abril de 2013: *el que una denuncia sea anónima no impide que se inicie un procedimiento de oficio por la entidad que corresponda*.

Alternativamente, cabe destacar la existencia de un canal externo para denunciar posibles casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación. Se trata del Canal oficial de denuncias del PRTR, que está dirigido a terceros, NO a las administraciones o entidades públicas encargadas de la gestión y control de las ayudas financiadas con fondos europeos. Se puede acceder a través de los siguientes enlaces:

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

#### **4.2.2. Medidas de detención a implantar al finalizar el proyecto. Check list de control Antifraude.**

A través del Método Check list de control Antifraude que se adjunta como **ANEXO XIII**, las entidades ejecutoras de actuaciones financiadas con recursos provenientes del PRTR, dejarán constancia por escrito de las Medidas Antifraude que han llevado a cabo, de modo que les permita garantizar y declarar que, en sus respectivos ámbitos de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

La checklist será cumplimentada por el responsable de la preparación y tramitación del expediente que articula la actuación promovida por el PRTR.

### **4.3 Medidas de corrección y persecución**

#### **4.3.1. Protocolo para la corrección y la persecución del fraude**

La intencionalidad es un elemento propio del fraude según el concepto recogido en la Directiva PIF. Demostrar la existencia de tal intencionalidad y, por tanto, la decisión sobre la existencia o no de fraude a los intereses financieros de la Unión, no les corresponde a los órganos administrativos sino a los órganos jurisdiccionales del orden penal que tengan que enjuiciar la conducta de que se trate. No obstante, en el ámbito estricto de sus funciones, los órganos administrativos deben realizar, sobre la base de la documentación de que dispongan, una valoración preliminar sobre la posible existencia de tal intencionalidad o, en su caso, sobre la ausencia de la misma, de cara a decidir si una determinada conducta debe ser remitida a dichos órganos jurisdiccionales o al Ministerio Fiscal para que sea investigada y, en su caso, sancionada penalmente.

Se seguirá el siguiente protocolo para la corrección y persecución de los casos en que se detecte una conducta que pueda ser constitutiva de fraude:

- a. El titular del órgano administrativo responsable del procedimiento administrativo en que se tenga conocimiento de una conducta que pudiera ser constitutiva de fraude o corrupción **tras el análisis de la posible existencia de alguna de las banderas rojas** definidas en el Plan de medidas antifraude o que haya sido conocida por cualquier otra circunstancia deberá en todo caso:

1. Recopilar toda la documentación que pueda constituir evidencias de dicho fraude

2. Elaborar un informe descriptivo de los hechos acaecidos



➤ En el caso de que no se haya terminado el procedimiento administrativo, el titular del órgano tendrá que adoptar las medidas necesarias para evitar que el fraude tenga lugar. En este sentido el titular del órgano administrativo tendrá que:

1. Suspender inmediatamente el procedimiento, cuando sea posible conforme a la normativa reguladoras del mismo
  2. Adoptar las medidas que conforme a la normativa reguladora del procedimiento deba o pueda adoptar para evitar la concurrencia de fraude.
- En caso de que el procedimiento administrativo hubiera concluido, el titular del órgano administrativo tendrá que comunicar la situación a las autoridades competentes. El propio órgano gestor tendrá que valorar si tiene competencias para corregir o proponer la corrección o bien tiene que acudir al órgano competente que proceda.
- b. En cuanto se tenga conocimiento por parte del Comité Antifraude, por cualquier cauce, de la existencia de indicios de fraude o corrupción, ya sea de oficio o a partir de la información que le remitan órganos administrativos, se notificará por cauce formal a los organismos implicados en la realización de las citadas actuaciones, proyectos y/o subproyectos, caso de que no coincidan con los órganos administrativos que le comunicaron el asunto.

Los organismos implicados estarán obligados a la remisión de cuanta información sea solicitada por la Comisión Antifraude, siempre que esté vinculada con los hechos que motivaron la notificación, garantizando la confidencialidad y tratamiento debido de la información recibida, respetando la normativa de protección de datos.

En el caso de que sean los órganos tramitadores responsables de los procedimientos los que conozcan la existencia de indicios de fraude se dirigirán, como se ha indicado en la letra a), directamente al Comité Antifraude, aportando la

documentación correspondiente, a efectos de su valoración y tramitación de las actuaciones que correspondan.

- c. El Comité Antifraude evaluará de manera objetiva la posible existencia de fraude con la finalidad de decidir si una determinada conducta debe ser denunciada ante los órganos jurisdiccionales competentes o ante el Ministerio Fiscal para que sea investigada y, en su caso, sancionada penalmente.

En relación con la comunicación del SNCA, se ha de recordar que tanto los ciudadanos como los empleados públicos, en caso de indicios de fraude que afecten a fondos europeos, por debilidades o falta de operatividad en los sistemas de comunicación interna, podrán comunicar los indicios de fraude o los hechos presuntamente fraudulentos al SNCA a través del Canal de denuncias externo Infofraude para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Para la remisión al SNCA de sospechas de fraude y fraude constatado se estará a las comunicaciones emitidas por dicho servicio y a lo que, en su caso, establezca.

- d. En aplicación del artículo 6.6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, se notificarán los hechos producidos y las medidas adoptadas a la correspondiente entidad decisora, responsable última del cumplimiento de los proyectos. La entidad decisora comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, ésta última podrá solicitar información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.
- e. Adicionalmente y en paralelo, se tendrá que iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar el correspondiente expediente disciplinario.

Así, el Comité Antifraude iniciaría un expediente de información reservada para evaluar posibles responsabilidades y, en su caso, proceder a comunicar los hechos al órgano competente por razón de la materia, a fin de que evalúe la procedencia de la apertura de un expediente por infracción en materia económico-

presupuestaria, prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o bien el inicio de un expediente de carácter disciplinario.

- f. La entidad afectada deberá evaluar la incidencia del posible fraude mediante la revisión de todos aquellos proyectos y/o subproyectos que hayan podido estar expuestos al mismo, determinando su calificación como sistémico o puntual y, en todo caso, retirar los proyectos y/o subproyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR. El procedimiento a seguir es el que se detallará a continuación en el apartado 4.3.2., relativo al procedimiento de seguimiento de los casos sospechosos de fraude.
- g. En todo caso, se exigirá la recuperación por las autoridades competentes de los importes indebidamente desembolsados por éstas, garantizando procesos sólidos de recuperación de fondos, especialmente de la UE, que se hayan empleado de forma fraudulenta. Para ello, se seguirá el procedimiento de recuperación de los desembolsos indebidos detallado en el apartado 4.3.3. relativo a la aplicación de estas sanciones.

En esta fase se debe garantizar una cooperación entre las autoridades participantes en el procedimiento, tanto administrativas como judiciales, y muy especialmente, en el tratamiento de los datos, confidencialidad y conservación de los archivos y pruebas resultantes de los procedimientos.

- h. Concluida la investigación o transferida a las autoridades competentes, se tendrá que mantener un adecuado seguimiento, para promover cualquier cambio o revisión de los mecanismos de control relacionados con el fraude potencial o probado. Se actuará de acuerdo con el procedimiento de revisión que figura en el apartado 4.3.4. del presente Plan Antifraude.

#### **4.3.2. Procedimiento de seguimiento de los casos sospechosos de fraude**

Se evaluará la incidencia del posible fraude mediante la revisión de todos aquellos proyectos y/o subproyectos que hayan podido estar expuestos al mismo, determinando su calificación como sistémico o puntual y, en todo caso, retirar los proyectos y/o subproyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR.

El procedimiento a seguir para la revisión será el siguiente:

**a. Evaluación previa**

a.1. Análisis de las denuncias

La información obtenida de denunciante y medios de comunicación no constituye una prueba per se, por tanto, desde el punto de vista de la investigación, deberán considerarse fuentes de notificación para iniciar la realización de controles internos/externos.

Todas las denuncias que se presenten serán objeto de análisis, a efectos de comprobar su verosimilitud para investigarlas a través del Comité Antifraude.

Las actuaciones se iniciarán de oficio cuando se tenga conocimiento de hechos o conductas que requieran ser investigadas o que aconsejen realizar un seguimiento.

En todo caso, se hará indicación de si las presuntas infracciones afectan a otras medidas, proyectos, subproyectos o líneas de acción, o si se trata de hechos puntuales.

Fase de análisis

- El Comité Antifraude acuerda iniciar las actuaciones de evaluación previa, pudiendo hacerlo por propia iniciativa o como resultado de una denuncia.



- Las actuaciones de evaluación previa se llevarán a cabo en el plazo máximo de 20 días hábiles posteriores a la recepción de la denuncia.

### 1. Tipos de actuaciones

- Posibles requerimientos informativos y documentales al denunciante.

### 2. Principios y criterios de actuación

- ✓ Confidencialidad
- ✓ Celeridad
- ✓ Congruencia
- ✓ Proporcionalidad
- ✓ Eficacia

#### **a.2. Resultados de la evaluación previa. Acuerdo del Comité Antifraude**

El Comité Antifraude tras la evaluación previa podrá tomar alguna de las siguientes decisiones: la inadmisión, el archivo, la interrupción o la investigación del expediente.

##### a. Inadmisión

Los hechos denunciados no son competencia objetiva, subjetiva y/o territorial del Ayuntamiento de Rafal o bien carecen de verosimilitud

##### b. Archivo

No se constatan actuaciones y/o conductas susceptibles de ser investigadas. El sentido de la resolución se le comunica a la persona denunciante.

##### c. Interrupción

Los hechos denunciados son objeto de investigación por parte de la autoridad competente.

d. Investigación

Los hechos denunciados resultan verosímiles y se enmarcan en el ámbito de actuación y de las funciones encomendadas al Comité Antifraude.

**b. Fase de investigación**

La presentación de una denuncia no implica por sí misma el inicio de actuaciones de investigación. Tras la evaluación previa, si la denuncia es calificada por el Comité Antifraude como verosímil se iniciarán las actuaciones de investigación de los hechos comunicados. Por tanto, la apertura de expediente de investigación se inicia siempre por resolución del Comité Antifraude de acuerdo al siguiente esquema:

- a. **Inicio:** El Comité Antifraude resuelve iniciar las actuaciones de investigación
- b. **Actuaciones de investigación:** El Comité Antifraude realiza las actuaciones de investigación, que se desarrollarán en el plazo máximo de 6 meses.
- c. **Tipos de actuaciones:** requerimientos informativos documentales, entrevistas personales, visitas de inspección, etc.
- d. **Conclusión:** el Comité Antifraude concluirá las investigaciones mediante resolución motivada.
- e. **Posibles resultados de la investigación:**
  - Informe razonado: sobre irregularidades constatadas, posibles responsabilidades e invalidez de las disposiciones o actuaciones administrativas.
  - Recomendaciones: para disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora.
  - Informe de medidas adoptadas
  - Comunicación a la autoridad competente: de posibles responsabilidades disciplinarias, contables o cualquier otra responsabilidad administrativa o de presuntas responsabilidades penales

- Archivo: cuando no se constaten indicios de responsabilidades o irregularidades, ni disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora.

Las actuaciones de investigación se rigen por los criterios de celeridad, economía, simplicidad, eficacia y máxima discreción. Si en el curso de las mismas, o como resultado de estas, se constata la existencia de indicios de delito, se deben trasladar los hechos a la autoridad competente.

Si los controles no corroboran la información, la autoridad correspondiente puede cerrar el caso, pero podrá utilizar la información para correlacionarla con otros datos y realizar análisis de riesgos a fin de detectar ámbitos sensibles.

Si los resultados de los controles confirman la información inicial y el fraude es de naturaleza administrativa, la autoridad competente, de acuerdo con la legislación vigente, podrá:

- ✓ Adoptar medidas/sanciones disciplinarias o administrativas contra la persona empleada con un cargo público implicado.
- ✓ Correlacionar sus conclusiones con otros datos y utilizarlos para llevar a cabo un análisis de riesgos.
- ✓ Valorar la oportunidad de hacer público lo ocurrido para garantizar la transparencia de las decisiones y, como elemento disuasorio, para impedir que vuelvan a producirse situaciones similares.

Por otro lado, si el fraude es de naturaleza penal, la autoridad competente deberá, además de las medidas especificadas anteriormente, y de acuerdo con la legislación vigente:

- Informar a la Fiscalía para que incoe un procedimiento penal.
- Supervisar los aspectos administrativos del caso.
- Correlacionar sus conclusiones con otros datos y utilizar la información para llevar a cabo un análisis de riesgos interno.

#### **4.3.3. Procedimiento de recuperación de los desembolsos indebidos**

Se exigirá la recuperación por las autoridades competentes de los importes indebidamente desembolsados por éstas, garantizando procesos sólidos de recuperación de fondos, especialmente de la UE, que se hayan empleado de forma fraudulenta.

La aplicación de estas sanciones, y su visibilidad, son esenciales para disuadir la comisión del fraude, debiendo actuar con determinación y agilidad. Para ello, el procedimiento a seguir por el órgano gestor de la actuación será el siguiente:

1. Cálculo económico del importe de fondos gestionados por la unidad que han sido afectados por el fraude, la corrupción o el conflicto de intereses.
2. Comunicación del importe al órgano competente para realizar las actuaciones necesarias para la recuperación de los fondos.
3. Seguimiento de las actuaciones ejecutadas por el órgano competente con el fin de comprobar que dicho órgano está realizando todas las actuaciones necesarias para recuperar los fondos que no han sido utilizados de acuerdo con el derecho de la UE.
4. Recuperados los fondos, el órgano administrativo, gestor de la actuación, tratará de ejecutar las acciones necesarias para que dichos fondos puedan llegar al objeto de la actuación al que originalmente fueron destinados.

En esta fase se debe garantizar una cooperación entre las autoridades participantes en el procedimiento, tanto administrativas como judiciales, y muy especialmente, en el tratamiento de los datos, confidencialidad y conservación de los archivos y pruebas resultantes de los procedimientos.

#### **4.3.4. Procedimiento de revisión**

Concluida la investigación o transferida a las autoridades competentes, se tendrá que mantener un adecuado seguimiento, para promover cualquier cambio o



revisión de los mecanismos de control relacionados con el fraude potencial o probado. El procedimiento de seguimiento consiste en la revisión ex post de la matriz de autoevaluación de acuerdo con las actuaciones que se enumeran a continuación:

- Revisión del riesgo bruto: estimación cuantitativa del riesgo de que se produzca un tipo de fraude, corrupción, conflicto de interés o doble financiación determinado, basada en la valoración de su probabilidad y de su impacto.
- Revisión del riesgo neto: estimación cuantitativa del riesgo de que se produzca un tipo de fraude, corrupción, conflicto de interés o doble financiación tras tener en cuenta la efectividad y el efecto de los controles que pueda haber en marcha (es decir, la situación tal como es en el momento de la evaluación).
- Actualización del Plan de Acción: conjunto estructurado y organizado de controles a implementar por la entidad para reducir el riesgo neto a unos niveles de riesgo objetivo aceptables.

## 5. DOBLE FINANCIACIÓN

El marco normativo aplicable a las operaciones cuya ejecución resulte necesaria para alcanzar los objetivos establecidos por el MRR incorpora regulaciones tendentes a evitar la doble financiación.

Respecto al marco normativo destacan en este punto:

- Ley de Contratos del Sector Público
- Ley General de Subvenciones
- Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley de Procedimiento Administrativo Común.

El PRTR español recoge expresamente en su apartado 4.6, relativo al Control y Auditoría, el control de la doble financiación: *“en el caso de las subvenciones*

*públicas, no sólo alcanza a la doble financiación comunitaria, sino a cualquier exceso de financiación que pudiera producirse con independencia de su origen”.*

Por su parte, el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018 en su artículo 191 especifica: *“en ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos”.*

La prohibición como principio general aplicable a las subvenciones viene establecida en este mismo Reglamento en su artículo 188.

El Reglamento (UE) 2021/241 dispone que la financiación procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es compatible con la de otros programas e instrumentos de la UE, siempre que la ayuda no cubra el mismo coste, es decir, siempre que no exista doble financiación (Considerando 62 y artículo 9), sin perjuicio de lo que pudiera establecer a este respecto el Acuerdo de Financiación entre la UE y el Reino de España.

El Real Decreto-ley 36/2020 define una gobernanza orientada a facilitar la toma de decisiones y garantizar un efectivo control y auditoria de los fondos. Para ello, en cuanto al control de la gestión financiera la finalidad principal del control será la fiabilidad de los hitos y objetivos, así como prevenir y, en su caso, poner de manifiesto y corregir las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.

Por último, la Orden HFP/1030/2021, en su artículo 7 sobre Compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación, establece que las acciones previstas en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, deben ser coherentes con los programas de la Unión en curso y complementarlos, así como evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión de los mismos gastos. Para ello, el

control para evitar la doble financiación será llevada a cabo por los gestores y para su cumplimiento se establecen una serie de Auditorías.

Por otro lado, el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, prevé que el Plan de Recuperación y Resiliencia debe incluir una explicación de los planes, los sistemas y las medidas concretas del Estado miembro para evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión.

En consecuencia, el Ayuntamiento de Rafal establece un protocolo para evitar la doble financiación consistente en:

1. Una declaración por parte del contratista, en el caso de un contrato, o de los beneficiarios, en el caso de una subvención. Los contratistas certificarán que no han presentado ese contrato para ser financiado por otros fondos europeos y que no han recibido otras subvenciones para su ejecución. Los beneficiarios de subvenciones declararán que no han percibido ninguna otra ayuda para los mismos gastos de cualquier otro tipo de fondos, especialmente de origen europeo. También certificarán que no han solicitado ni va a solicitar otras ayudas y, en su caso, presentarán los escritos de renuncia a las ayudas solicitadas.

Estas declaraciones se realizarán por medio del modelo de *Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR)* que figura en el *Anexo X* de este Plan, donde el declarante afirma que “no incurre en doble financiación”.

El órgano gestor de la inversión será responsable de la custodia de este documento y lo conservará durante los plazos marcados por la legislación europea o nacional vigente. Sin perjuicio de lo anterior, el órgano gestor enviará copia de la Declaración de compromiso al Comité Antifraude del Ayuntamiento para que pueda establecer un registro de estas declaraciones.

1. El órgano gestor de la ayuda incluirá las actuaciones financiadas con fondos del MRR en el correspondiente sistema operativo de gestión (Base de Datos Nacional de Subvenciones o la Plataforma de Contratación del Sector Público) o en cualquier otra base de datos con funciones de seguimiento y control (por ejemplo, el sistema ARACHNE) que se le requiera.
2. Periódicamente se podrán realizar comprobaciones a modo de auditoría interna, sobre una muestra de proyectos concretos al objeto de acreditar el efectivo cumplimiento de la ausencia de doble financiación. También se cruzarán los datos con otras bases de datos, como la nacional de subvenciones.

## 6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

El Ayuntamiento de Rafal hará un seguimiento y evaluación del Plan de Medidas antifraude con el objetivo de mantenerlo actualizado y en concordancia con las directrices nacionales y europeas.

El Comité Antifraude mantendrá un registro actualizado de toda la documentación relativa a las actuaciones antifraude y contra el conflicto de intereses adoptadas durante el desarrollo del PRTR.

Concretamente, el Comité Antifraude hará un seguimiento de que la documentación que se enumera a continuación es correctamente elaborada y firmada por el titular del órgano responsable:

- ✓ Cuestionario antifraude (ANEXO II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021).
- ✓ Autoevaluación (sólo aquellos procesos considerados clave en la ejecución del PRTR)
- ✓ Declaraciones responsables: DACIs, Modelo de declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR y Modelo declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR



- ✓ Catálogo de banderas rojas
- ✓ Denuncias
- ✓ Check-list antifraude

Además, con carácter anual se analizará la necesidad de incluir y/o actualizar los mecanismos y procedimientos que contemplan el presente Plan, a fin de prevenir posibles irregularidades.

Se garantiza la publicación y difusión del Plan de Medidas Antifraude a todo el personal del Ayuntamiento de Rafal, especialmente a las unidades gestoras.