

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

**16160** *Resolución de 30 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de abril de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el Informe de Fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

2. Instar al Gobierno a:

– Promover la finalización de los trabajos para la Estrategia Nacional Antifraude, cuyo proyecto de elaboración recae en el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción y otras actividades ilegales, de manera que sirva de marco a las políticas, planes y sistemas que desarrollen a nivel individual las entidades públicas, pues 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, condiciona la recepción de fondos europeos a contar con este Plan Antifraude.

– Que las entidades del sector público estatal establezcan estrategias de integridad pública que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que desarrollen.

Todo ello, con un contenido y diseño organizativo que desarrollen el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), aprobado el 7 de marzo de 2023, elaborado en cumplimiento de los compromisos asumidos por el «IV Plan del Gobierno Abierto 2020-2024», en el eje de integridad pública, y que se inserta en el marco de la Estrategia Nacional Antifraude (ENA).

– Establecer la obligación para las entidades de contar con un Plan de Medidas Antifraude, de acuerdo con 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.

– Concretar, para facilitar la aplicación de los protocolos de regalos y atenciones, el valor estimado, la naturaleza y las situaciones en las que éstos se puedan aceptar, así como establecer procedimientos o pautas de actuación específicas.

– Elaborar y publicar de protocolos o guías internas que regulen el canal y la protección del potencial denunciante.

– Desarrollar protocolos y procedimientos que garanticen una ágil y efectiva recuperación de los fondos aplicados, la reparación de los daños causados y la exigencia de las debidas responsabilidades.

– Reducir el nivel de riesgo derivado de la gestión de un aumento importante de fondos, que precisan de mecanismos más ágiles para su ejecución.

- Realizar seguimiento sobre los planes con medidas antifraude.
- Exigir que cada entidad del sector público revise su catálogo de alertas.
- Desagregar la información publicada hasta la fecha de adjudicación y reparto de los Fondos, así como se requiere de mayor transparencia debido a la importancia cualitativa y cuantitativa de la implementación. De hecho, el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia así lo establece, pero nada se cumple.

3. Instar a las entidades u órganos afectados a:

- Subsanan las salvedades y deficiencias que se incluyen en este informe de fiscalización, de acuerdo con la legislación aplicable.
- Recomendar a las entidades que establezcan estrategias de integridad pública que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que desarrollen.
- Establecer estrategias de integridad pública que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que desarrollen.
- Facilitar la aplicación de los protocolos de regalos y atenciones se sugiere, para concretar el valor estimado, la naturaleza y las situaciones en las que los regalos o las atenciones se pueden aceptar y se establezcan procedimientos o pautas de actuación definidas.
- Hacer las acciones oportunas para disponer de la información contable desde el 1 de enero de 2020 de forma mensual y detallada, pues de la revisión de la contabilidad, deberían obtenerse evidencias y ser puestas de manifiesto.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de abril de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.545

### **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE APROBADAS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: SIMILITUDES, DIFERENCIAS, RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 2023, el Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similares, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO
- I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.3. ANTECEDENTES
- I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS
- I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

### II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

#### II.1. MARCO DE LOS PLANES ANTIFRAUDE E INTEGRIDAD

- II.1.1. Estrategia antifraude e integridad pública
- II.1.2. Planes antifraude
- II.1.3. Contratación externa relacionada con la elaboración o modificación de los Planes antifraude o de sus elementos

#### II.2. FASE DE PREVENCIÓN

- II.2.1. Análisis de riesgos
- II.2.2. Códigos éticos y de conducta
- II.2.3. Órganos de vigilancia
- II.2.4. Segregación de funciones y manuales de procedimientos y controles
- II.2.5. Aspectos relacionados con el conflicto de intereses
- II.2.6. Utilización de herramientas de prospección de datos y de puntuación de riesgos
- II.2.7. Difusión de las Declaraciones Institucionales de lucha contra el fraude y de los Planes Antifraude
- II.2.8. Formación

#### II.3. FASE DE DETECCIÓN

- II.3.1. Medidas e instrumentos para la detección previstos en los planes antifraude
- II.3.2. Canales de alerta o denuncia
- II.3.3. Establecimiento de alertas o *banderas rojas*

#### II.4. FASES DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN

- II.4.1. Cuestiones generales
- II.4.2. Análisis realizado
- II.4.3. Buenas prácticas observadas

#### II.5. AUTOEVALUACIONES EN MATERIA ANTIFRAUDE Y SU CONTROL

- II.5.1. Consideraciones Generales
- II.5.2. Análisis Realizado
- II.5.3. Buenas Prácticas

#### II.6. RESULTADOS DE LOS OBJETIVOS TRANSVERSALES DE LA FISCALIZACIÓN

- II.6.1. En materia de igualdad de género

II.6.2. En materia de cumplimiento de la normativa de transparencia y de la sostenibilidad

## II.7. HECHOS POSTERIORES

II.7.1. Consideraciones Generales

II.7.2. Desarrollo de los cronogramas y los itinerarios de los planes antifraude

## III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. ESTRATEGIA ANTIFRAUDE E INTEGRIDAD PÚBLICA

III.2. PLANES ANTIFRAUDE

III.3. SISTEMAS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN

III.4. MEDIDAS DE DETECCIÓN

III.5. MEDIDAS DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN

III.6. TEST DE CONFLICTO DE INTERÉS, PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

## ANEXOS

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACUAES	Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A.
ACUAMED	Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A.
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
ADIF-AV	ADIF-Alta Velocidad
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AEI	Agencia Estatal de Investigación, M.P.
AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios
AESAN	Agencia Española de seguridad alimentaria y nutrición
AGE	Administración General del Estado
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones
BNE	Biblioteca Nacional de España
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E.
CEJ	Centro de Estudios Jurídicos
CELLS	Consortio para la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotrón
CEM	Centro Español de Metrología, O.A., M.P.
CERSA	Compañía Española de Reafianzamiento, S.M.E., S.A
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadiana, O.A.
CHMS	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, O.A.
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas O.A., M.P.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A., S.M.E.
CSD	Consejo Superior de Deportes
CSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses
DGPMRR	Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
DI	Declaración Institucional
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EGESIF	Expert Group on European Structural and Investment Funds
ENAIRE	ENAIRE E.P.E.
ENISA	Empresa Nacional de Innovación, S.M.E., S.A.
EOI	Fundación Escuela de Organización Industrial
EUROSAI	Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
FEAD	Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas
FEAG	Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria, O.A.

FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FSE	Fondo Social Europeo
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias
IC	Instituto Cervantes
ICAA	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales
ICEX	ICEX España Exportación e Inversiones E.P.E.
IDAE	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMS	Instituto de las Mujeres
INAEM	Instituto de las Artes Escénicas y de la Música
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCIBE	Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, M.P., S.A.
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
INSST	Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISCIID	Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.
ITJ	Instituto para la Transición Justa, O.A.
ITSS	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LSC	Consorcio del Laboratorio Subterráneo de Canfranc
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MAUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MCIN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MCSM	Ministerio de Consumo
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MDEF	Ministerio de Defensa
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
MEFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
METD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MIGD	Ministerio de Igualdad
MINT	Ministerio de Interior
MISM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MJUS	Ministerio de Justicia

MNP	Museo Nacional del Prado
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
MSND	Ministerio de Sanidad
MTED	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico
MTER	Ministerio de Política Territorial
MTES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MTMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUNI	Ministerio de Universidades
OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OLAF	Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude
ONT	Organización Nacional de Trasplantes
OPRP	Órgano de Prevención de Riesgos Penales
PA	Plan antifraude o Plan de medidas antifraude
PCSP	Plataforma Contratación del Sector Público
PDE	Puertos del Estado
PPRP	Plan de Prevención de riesgos penales
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PTAGE	Portal de Transparencia de la Administración General del Estado
RED.ES	Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P.
RENFE-V	Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A.
RF	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
SCGR	Sistema de Control y Gestión de Riesgos
SECEGSA	Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.M.E., S.A.
SEIASA	Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A.
SEITT	Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S.M.E., S.A.
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGFC	Secretaría General de Fondos Comunitarios
SNCA	Servicio Nacional de Coordinación Antifraude
SPRP	Sistema de prevención de riesgos penales
TREBEP	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
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia



## RELACIÓN DE CUADROS

---

- CUADRO Nº 1 RESUMEN DE LA DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES EJECUTORAS DEL PRTR EN 2022
- CUADRO Nº 2 CONTRATACIÓN EN MATERIA DE PLANES ANTIFRAUDE
- CUADRO Nº 3 OPORTUNIDAD DE MEJORAR EL CONTENIDO DE LOS PLANES ANTIFRAUDE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO AUTONOMO E INDEPENDIENTE DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

GRÁFICO Nº 1 ANÁLISIS DE LOS PLANES ANTIFRAUDE SIGUIENDO EL CICLO ANTIFRAUDE

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La “Fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora” se ha llevado a cabo a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas y se incluyó en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado por el Pleno en su sesión del 24 de febrero de 2022.

Esta fiscalización ha consistido en una primera aproximación global a los planes y medidas antifraude aprobados que dan respuesta a las previsiones de la normativa para las actuaciones financiadas con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) de la Unión Europea y permiten alcanzar de manera eficaz sus objetivos. Además, tal y como se destaca en el Acuerdo Marco sobre la programación del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas en relación con la puesta en marcha, ejecución y evaluación de resultados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Pleno el 28 de abril de 2022, la fiscalización de los procesos de puesta en marcha, ejecución y la evaluación de resultados obtenidos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) se considera una actuación de importancia cuantitativa, de actualidad e interés social que reviste carácter estratégico para el Tribunal de Cuentas. En el apartado II de la parte expositiva del citado acuerdo se detallan las tres fases en las que se desarrollará la actividad fiscalizadora en este ámbito, señalando que, en una primera fase, las fiscalizaciones tendrán por objeto las actuaciones llevadas a cabo para la implementación y puesta en marcha del PRTR. En este sentido, la presente fiscalización se incardina en dicha primera fase, al igual que otras tres fiscalizaciones referidas al PRTR incluidas en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2022<sup>1</sup>.

Esta fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico en vigor del Tribunal de Cuentas, fundamentalmente, en cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, el objetivo específico 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”, en su medida 1 (Desarrollar fiscalizaciones en las que se determinen las irregularidades y deficiencias detectadas en la organización, gestión y control de las entidades públicas fiscalizadas, así como los progresos y buenas prácticas de gestión observadas) y actuación 11 “Incorporar a los informes progresos y buenas prácticas observadas”.

Esta fiscalización se justifica en el riesgo de control que supone la ejecución del PRTR, aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. El PRTR se financia con cargo al MRR, que asigna a España entre 2021 y 2026 140.000 millones de euros, de los que 70.000 millones son en concepto de transferencias. El incremento del riesgo se origina, principalmente, por: tener que gestionar un aumento importante de fondos; pretender que impacten con rapidez en la economía para paliar los efectos de la pandemia, por lo que precisan de mecanismos más ágiles y novedosos para su ejecución; y buscar con ellos cambios estructurales y profundos en la sociedad y en el modelo productivo. Esta circunstancia ha hecho que se haya modificado el modelo de gestión y control que la Comisión Europea solía aplicar a sus ayudas. Así, ha pasado de basarse en la justificación de gastos a asentarse en la consecución de hitos y objetivos, lo que, además, ha

<sup>1</sup> Las otras tres fiscalizaciones son: “Fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, “Fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” y “Fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

conllevado cambiar la estructura de órganos a través de los cuales la Comisión ejecutaba sus ayudas. Con el nuevo modelo se ha pasado a confiar en los procedimientos de control interno que implementen los Estados y sus entidades; y dentro de ese control interno se encuentran como instrumentos importantes los planes, sistemas y medidas para luchar contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses.

## I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN<sup>2</sup>

De acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno, esta fiscalización se configura como una fiscalización operativa y de cumplimiento, siendo sus objetivos específicos:

- a) Verificar que los planes y sistemas de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses implantados en las entidades decisoras y ejecutoras cumplen con lo requerido por 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 la Orden-, comprobando el cumplimiento, fundamentalmente, con lo establecido en su artículo 6.
- b) Verificar que el proceso de elaboración y el contenido de esos planes y sistemas son adecuados para alcanzar los objetivos de gestión y control del MRR<sup>3</sup>, identificando, en su caso, las oportunidades y necesidades de mejora, las buenas prácticas, así como sus similitudes y diferencias más relevantes.
- c) Analizar las herramientas existentes para que las entidades fiscalizadas faciliten sus autoevaluaciones y valoraciones en materia antifraude a los órganos con capacidad decisoria y de control.

Estos tres objetivos están en línea con las metas 16.4, 16.5 y 16.6 del Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (ODS) 16 relativo a "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas".

Además, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia y de sostenibilidad ambiental en todo aquello en que lo dispuesto en dicha normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El alcance de esta fiscalización ha consistido en comprobar el diseño y la puesta en marcha de los planes, sistemas y elementos de prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y el conflicto de intereses en la utilización de los fondos específicamente destinados a inversiones del PRTR y a señalar las necesidades, opciones u oportunidades de mejora y las buenas prácticas que se hayan observado.

A los efectos de esta fiscalización, se reconoce como buenas prácticas aquellas medidas incluidas en los Planes Antifraude (PA) o las que se han incorporado por las entidades, que suponen alguna innovación de mejora de los planes o de sus sistemas antifraude con respecto a los usos de las entidades objeto de esta fiscalización y que suponen un valor añadido al marco de control aceptable; lo que no significa que quienes no hayan incluido buenas prácticas en sus PA no dispongan de un

<sup>2</sup> La referencia a la metodología y criterios utilizados en el ámbito de la fiscalización se incluyen en el Anexo 1.

<sup>3</sup> Regulado, fundamentalmente, 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.

sistema antifraude suficiente, señalándose, igualmente, las oportunidades de mejora detectadas. Esta fiscalización no se ha extendido a la verificación del funcionamiento efectivo de las medidas.

Así, constituyen el ámbito objetivo de esta fiscalización los sistemas, planes y medidas contra el fraude y la corrupción y los conflictos de intereses adoptados en el ámbito del PRTR<sup>4</sup>.

El ámbito subjetivo está constituido por 75 órganos y entidades -en adelante entidades- del sector público estatal (21 departamentos ministeriales, 22 organismos autónomos, tres consorcios, siete entidades públicas empresariales, diez sociedades mercantiles, cuatro agencias, una fundación, una universidad, cuatro entidades de derecho público y, también, una entidad gestora y un servicio común de la Seguridad Social); estas entidades son las que figuraban con dotación nominal en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 con financiación del MRR, que se citan en el Anexo 2, y tienen la condición de entidades decisoras y ejecutoras.

Son dos los tipos de entidades vinculadas con la gestión material del PRTR que se definen en este Plan y en la Orden:

- Entidad decisoras: que es la que dispone de los recursos, determina su utilización y se responsabiliza de su planificación y seguimiento de las reformas e inversiones, así como del establecimiento y cumplimiento de sus hitos y objetivos. Las Entidades decisoras son los departamentos ministeriales.
- Entidad ejecutora: que es la que asume la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisoras. En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), son entidades ejecutoras tanto los propios departamentos ministeriales como sus entidades dependientes.

Los importes asignados a entidades decisoras y ejecutoras del PRTR en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 clasificados por las entidades decisoras de origen se detallan en el Anexo 2. El siguiente cuadro indica la distribución de esos importes por tipos de entidad ejecutora.

### **CUADRO Nº 1**

#### **RESUMEN DE LA DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES EJECUTORAS DEL PRTR EN 2022**

(Importes en millones de euros)

<b>TIPO DE ENTIDAD EJECUTORA</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO EN 2022</b>
Departamentos Ministeriales	9.597
Entidades del sector público administrativo institucional estatal	2.246
Entidades del sector público empresarial y fundacional estatal	5.583
<b>TOTAL SECTOR PÚBLICO ESTATAL</b>	<b>17.426</b>

FUENTE: Elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de los datos del tomo verde de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

<sup>4</sup> A los efectos de esta fiscalización, en adelante se empleará la voz "antifraude" en las referencias en conjunto a la prevención, detección, corrección y/o persecución del fraude, la corrupción y/o conflicto de intereses, salvo que se considerase necesario concretar más para facilitar la comprensión del texto.

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a los sistemas, planes y medidas que se hayan adoptado a 31 de mayo de 2022; todo ello sin perjuicio de la extensión de las verificaciones a otras fechas o periodos cuando se ha considerado necesario para el cumplimiento de los objetivos<sup>5</sup>.

Todas las Entidades han aportado la documentación que se les ha solicitado y han prestado una adecuada colaboración en el desarrollo de los trabajos de la fiscalización. En la ejecución de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

### I.3. ANTECEDENTES<sup>6</sup>

El fraude, la corrupción y la confluencia de intereses son comportamientos lesivos cuya prevención, detección e, incluso corrección y persecución, son objeto de los sistemas de ética o integridad. En este sentido se conciben las medidas antifraude dentro del marco de integridad de la entidad, ya sea en su sistema o plan de integridad general o como plan específico. A estos planes se refiere la Orden, que dedica su artículo 6 al “Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”. Este artículo establece que “toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un «Plan de medidas antifraude»” (plan antifraude o PA) “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” y “atenerse estrictamente a lo que en relación con esta materia establece la normativa española y europea y los pronunciamientos que al respecto de la protección de los intereses financieros de la Unión hayan realizado o puedan realizar las instituciones de la Unión Europea”.

El citado artículo 6 detalla una serie de requerimientos mínimos que debe tener el plan<sup>7</sup>, dejando su contenido concreto, así como su desarrollo e implementación, en general, a juicio de la entidad que asuma la responsabilidad de gestión. Asimismo, el Anexo III.C de la Orden facilita algunas medidas que las entidades podrían utilizar o en las que, voluntariamente, puedan basar las suyas. Además, para que las entidades dispusieran de una mayor orientación en el diseño, contenido e implementación de sus planes se emitieron dos documentos:

- a. “Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, documento emitido el 24 de enero de 2022 por la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DGPMRR) de la Secretaría General de Fondos Comunitarios (SGFC) del MHFP -en adelante Orientaciones de la DGPMRR-.

<sup>5</sup> La Orden preveía un plazo para aprobar los planes de medidas antifraude de 90 días desde su publicación o desde que la entidad tuviera conocimiento de que iba a gestionar fondos del PRTR. La Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 se publicó el 29 de diciembre de 2021, por lo que, las entidades previstas para la gestión de esos fondos con cargo a los Presupuestos de 2022 deberían contar con sus planes, en todo caso, al 31 de mayo de 2022.

<sup>6</sup> El régimen jurídico relacionado con esta fiscalización se incluye en el Anexo 3.

<sup>7</sup> Se configuran como actuaciones obligatorias para los órganos gestores, la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses.

- b. "Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia" del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA)<sup>8</sup> -en adelante Guía SNCA-.

Las orientaciones contenidas en estos documentos, especialmente en la Guía SNCA, han servido de referencia a los PA desarrollados en el sector público administrativo estatal.

Las previsiones de la Orden y, en su desarrollo los documentos referidos, se enfocan principalmente a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en el ámbito del PRTR.

La exigencia de estos planes y medidas antifraude es una respuesta al aumento de riesgos en la gestión de los fondos, fundamentalmente, por el cambio de modelo de control, basado en la justificación del cumplimiento de hitos y objetivos frente al control tradicional mediante declaraciones de gasto. En definitiva, se robustecen los sistemas de control interno de las entidades decisoras y/o ejecutoras, especialmente, con mayores exigencias de control del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación. La naturaleza preventiva y detectiva de los planes y de los sistemas antifraude se apoya, en gran parte, en el compromiso, la concienciación y, en última instancia, la interiorización de la cultura ética organizacional por parte de los afectados, especialmente de trabajadores y representantes de la entidad. En este sentido, el apartado 2 del Anexo III.C. de la Orden recomienda a las entidades el desarrollo de una cultura ética, que incluye aspectos relativos a la lucha contra el fraude y la corrupción.

Este Tribunal aprobó el 29 de octubre de 2020 el "Informe de Fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las sociedades mercantiles estatales en el ejercicio 2018", donde se puso de manifiesto la relevancia de la demanda social e institucional de implementar valores y principios éticos en las actividades públicas y privadas como instrumento de prevención y detección del fraude.

Asimismo, el referido Informe recoge los elementos esenciales de los modelos o sistemas que articulan las medidas para evitar, detectar y perseguir aquellas conductas contrarias a los principios y valores éticos de una entidad y, en general, a la integridad pública<sup>9</sup>. La estructura y los elementos básicos de estos sistemas se explican en el Anexo 4 de este Informe.

En esta fiscalización se ha valorado el cumplimiento de los aspectos más relevantes previstos en la Orden con carácter obligatorio y, por otro lado, se ha analizado, para las entidades que contaban con PA, que incluían los elementos básicos de los sistemas de lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses y que, en general, eran válidos y eficaces para el cumplimiento de sus fines.

Finalmente, es importante señalar que, en línea con otros organismos internacionales, la OCDE ha destacado la importancia de las instituciones de los Estados, incluidas las de control, en el ámbito de la promoción de la ética. En lo que respecta a las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), desde INTOSAI y, concretamente, EUROSAL, se ha propuesto el fomento de la ética de las EFS en el ejercicio de la función fiscalizadora<sup>10</sup>. El objetivo principal de las auditorías que integren aspectos

<sup>8</sup> SNCA está integrada en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

<sup>9</sup> Según la definición recogida en la "Recomendación sobre Integridad Pública" de 2017 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la integridad pública incluye la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

<sup>10</sup> Siglas en inglés de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAL).

de ética o integridad pública es fortalecer la gestión y la conducta ética en el sector público y garantizar un buen gobierno.

## I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Las cuentas anuales del ejercicio 2021 de las 75 entidades del ámbito subjetivo de esta fiscalización que están obligadas a su formulación, se rindieron al Tribunal de Cuentas dentro del plazo legal fijado para ello, acompañadas del preceptivo informe de auditoría, excepto las de OAPN, que a la fecha de redacción de este Informe no las ha rendido, y AECID, BNE, CIEMAT, CEM, CSD, CELLS, FOGASA, IC, ICAA, IDAE, INAEM, INSST, ISCIII, ITJ, ITSS, ONT y UNED que lo han hecho fuera de plazo.

## I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe ha sido puesto de manifiesto a los que eran en el momento de envío a alegaciones los máximos representantes (Ministros/as, Presidentes/as, Directores/as Generales y Rector) de las 75 entidades fiscalizadas y a los que lo eran en mayo de 2022.

En total, el número de esos representantes ascendió a 91, habiéndose concedido una ampliación de plazo a los 8 que la solicitaron.

Se han recibido escritos de alegaciones de 46 máximos representantes de las entidades fiscalizadas, salvo uno de ellos, todos en plazo. Cuatro de ellos indicaban expresamente no realizar alegaciones y la Exministra de Sanidad se adhería a las alegaciones del actual Ministro. En su mayoría las alegaciones han consistido en señalar hechos posteriores al ámbito temporal fiscalizado y aportar aclaraciones.

Los escritos de alegaciones presentadas han sido analizadas y valoradas, las recibidas en plazo se acompañan a este Informe. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la Fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN<sup>11</sup>

### II.1. MARCO DE LOS PLANES ANTIFRAUDE E INTEGRIDAD

#### II.1.1. Estrategia antifraude e integridad pública

La prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades es un principio general de buena gestión que, como tal, se recoge en el artículo 3.2.j. del Real Decreto-ley 36/2020

<sup>11</sup> A efectos de la simplificación de la lectura y facilitar la comprensión del contenido de este Informe los resultados se presentan, en general, siguiendo las fases del "ciclo antifraude" prescritas para los planes antifraude en el apartado b del artículo 6.5 de la Orden: "prevención, detección, corrección y persecución", identificando en cada fase las medidas y los elementos de su sistema que corresponda y su adecuación con los principios de buena gestión y el cumplimiento de lo previsto en el artículo 6 de la Orden con carácter obligatorio.



y tiene su fundamento en la exigencia del artículo 18 del Reglamento del MRR que establece como uno de los elementos obligatorios que debe constar en el plan de recuperación y resiliencia la explicación del sistema antifraude adoptado por el Estado miembro.

La aplicación de este principio en el marco del PRTR se concreta en el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al obligar a las entidades involucradas en el PRTR a contar con un “plan de medidas antifraude” (en adelante PA) que fundamentalmente recoge un sistema al configurarse como un conjunto estructurado de procesos, procedimientos, y otros instrumentos interrelacionados entre sí y con el sistema de control interno de la entidad.

Tal obligación ha supuesto que esas entidades establezcan un sistema de control antifraude limitado a la gestión de fondos del MRR con anterioridad a disponer de una estrategia común para toda la Administración, si bien orientado con los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución. En este sentido cabe señalar que, en el momento de la aprobación del PRTR, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (en adelante, SNCA), con la asistencia técnica de la OCDE y apoyo financiero de la Unión Europea, estaba trabajando en la elaboración de una estrategia nacional antifraude (ENA) y, en marzo de 2023, la Dirección General de Gobernanza Pública del MHFP aprobó el Sistema de Integridad para la Administración General del Estado dentro del IV Plan de Gobierno Abierto de España<sup>12</sup>.

Ese principio de buena gestión pública implica que las entidades decidan y actúen con vocación de permanencia, por lo que las orientaciones o políticas de integridad y de lucha contra el fraude deben ser lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a los cambios que surjan a lo largo del tiempo.

En esta fiscalización se ha analizado si las entidades disponen de algún documento o declaración en el que se defina su política y si contiene:

- El compromiso de la entidad fiscalizada y de sus representantes.
- Los principios y valores de la política antifraude con el resto de los valores propios de la entidad.
- Las orientaciones sobre la manera de actuar en el desarrollo de la gestión y la actividad de la entidad.
- Cómo se estructura la política y los instrumentos principales de los que se sirve para lograr sus objetivos (entre ellos el plan, el sistema u otras herramientas).

Así, de las 75 entidades del ámbito de esta fiscalización, 47 habían emitido declaraciones institucionales (en adelante DI) formalizadas con todo o parte del contenido de la política antifraude (ver detalle en Anexo 2).

En concreto, de estas DI, solo seis<sup>13</sup> incluyen el contenido completo referido. El resto de DI analizadas incorporan referencias generales a la tolerancia cero con el fraude y la corrupción, pero

<sup>12</sup> La aprobación de la ENA se prevé para 2023, a fecha de este anteproyecto, septiembre de 2023, no se había aprobado.

<sup>13</sup> ADIF y ADIF-AV, ACUAES, CDTI, ENAIRE y RENFE V. La entidad RENFE-V tenía aprobada una declaración sobre su Política de Cumplimiento Normativo y Penal, en la que se recoge el rechazo de su Consejo de Administración a cualquier tipo de ilícito o incumplimiento en el seno de la organización. Por lo que, en gran parte, podría ser asimilable al contenido de una política antifraude.

no incluyen el resto de los contenidos o lo hacen de manera muy general, lo que toma mayor relevancia cuando no se cuenta con procedimientos de actuación específicos en la toma de decisiones de los máximos responsables o de la alta dirección de la entidad y en actos clave de la gestión.

En gran medida, las entidades han seguido el modelo del Anexo III de las Orientaciones de la DGPMRR, sin que hayan realizado una adaptación significativa a su realidad, a sus propios elementos culturales ni al contexto de la actividad que realizan. Seguir un modelo es un punto de partida, especialmente si estas materias son novedosas para la entidad, pero solo tras la adaptación a las características propias de la entidad se pueden alcanzar los efectos deseados.

La aprobación de las DI es aconsejable que se realice por los representantes de las entidades o sus máximos responsables para destacar su valor como herramientas de orientación. Así ha sido en todas las entidades salvo en las siguientes cinco: (i) AEI, CEM e IAC que fueron aprobadas por sus respectivos Directores, si bien, posteriormente, el Consejo Rector del IAC dio su aprobación y refrendó la política antifraude de esa entidad el 28 de julio de 2022; (ii) RED.ES por su Comité de Dirección; y (iii) CSIC por su Secretario General. En estos casos, y conforme a sus Estatutos, se trataría de órganos ejecutivos a los que no les corresponde la representación institucional de su entidad, sin perjuicio de poderla representar en tareas de gestión y ante instituciones en el ejercicio de sus competencias ejecutivas.

Por último, las DI de 15<sup>14</sup> entidades incluyen todas o algunas de las definiciones de los conceptos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación. Sin perjuicio de que tales definiciones puedan estar en los PA, donde las entidades suelen incorporar su DI como anexo, se considera positivo que figuren en la propia DI, ya que visualiza mejor el compromiso de la entidad y facilita su comprensión.

¿Por qué es importante el ámbito que abarcan las políticas y los planes antifraude?

Lograr una cultura ética robusta es un proceso continuo para que todos los que trabajan en la entidad, así como los que se relacionen con ella, acepten, se conciencien e interioricen unos valores y principios propios de actuación. La obligatoriedad de disponer de los planes antifraude surge para garantizar la gestión de los fondos europeos del PRTR, pero no resulta coherente para el fomento de una cultura antifraude que los sistemas solo se apliquen sobre una parte de la actividad de la entidad, como es este caso, exclusivamente sobre aquella vinculada a una concreta fuente de financiación. Esta visión parcial merma la credibilidad del compromiso antifraude de los órganos de la entidad, lo que desmotiva a los destinatarios del plan y no contribuye a la concienciación.

A pesar de la exigencia legal limitada, la concepción integral de la lucha contra el fraude está incorporada en 14 de los PA analizados con independencia del origen de los fondos a toda la actividad de la entidad o sus principales áreas de riesgo, como contratación, concesiones, subvenciones o encargos a medios propios<sup>15</sup>.

Aun no comprendiendo todas las actividades, los PA de FEGA y SEITT se refieren a las actuaciones financiadas con cualquier clase de fondos europeos y los restantes 31 PA se han acogido al ámbito estricto aplicable y se centran, por tanto, solo en las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la gestión del PRTR (el 66 % de los PA analizados).

<sup>14</sup> MEFP, MINT y MJUS incorporan las definiciones de fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación; ADIF, ADIF-AV, CSIC, IC, GISS, MAUC, MCUD, MSND y ONT incorporan la definición de fraude, corrupción y conflicto de intereses; y CERSA, FEGA y INCIBE incorporan la definición de fraude y corrupción.

<sup>15</sup> Los PA de ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, AEI, CERSA, CDTI, ENAIRE, ENISA, IAC, IC, ICEX, MCSM, RED.ES, SEITT.

## II.1.2. Planes antifraude

### II.1.2.1. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS PLANES ANTIFRAUDE

A 31 de mayo de 2022, se habían aprobado 47<sup>16</sup> PA que se aplicaban a 64 de las 75 entidades fiscalizadas, ya que los PA aprobados por 8 ministerios eran también de aplicación en 17 de sus entidades adscritas. El detalle por entidades se incluye en el Anexo 2<sup>17</sup>.

Teniendo en cuenta el alcance temporal de la fiscalización, los análisis realizados se han centrado en los PA que estaban aprobados a 31 de mayo de 2022, así como en las entidades en las que se aplican; sin perjuicio de que en aquellas entidades cuyo PA estaba pendiente de aprobación se hayan podido analizar otras medidas o elementos en materia antifraude preexistentes que, de alguna manera, inciden en la gestión del PRTR. Cabe destacar que en varias de las entidades que no contaban a esa fecha con un PA aprobado, su elaboración estaba muy avanzada e, incluso, pendiente únicamente de su aprobación formal, como es el caso del PA del MHFP -que también aplica en INAP y MUFACE, incluidas en el ámbito de esta fiscalización- que se aprobó el 3 de junio de 2022.

El artículo 6 de la Orden requiere que cualquier entidad decisora o ejecutora de las medidas del PRTR disponga de un PA que cumpla con unos requisitos mínimos, si bien no concreta quién participa en su elaboración y quién debe aprobarlos. En la práctica, su elaboración requiere un conocimiento de los procedimientos utilizados en la gestión interna de la entidad y en el desarrollo de su actividad, de las circunstancias que les afecten y de los recursos con los que cuenta la entidad para la implementación efectiva del plan.

El compromiso de la entidad con su PA y la garantía de objetividad deben estar presentes en los procesos de elaboración y aprobación del PA. El compromiso requiere autoridad del órgano de aprobación y la garantía de objetividad requiere una separación suficiente entre ese órgano y las actividades de gestión afectadas por el PA.

El órgano de aprobación del PA en cada uno de los ministerios ha sido el titular de su subsecretaría, salvo en el caso del MDEF que correspondió al Secretario de Estado de Defensa y los PA del MCIN que fueron aprobados por los titulares de los órganos decisores y ejecutores. En la mayoría de las entidades dependientes de esos ministerios que contaban con su propio PA, la aprobación, o en algún caso la ratificación, ha corrido a cargo de su Consejo de Administración, su Consejo Rector, su Presidente u órganos rectores análogos a todos estos, que carecían de funciones ejecutivas o estas eran limitadas; en 9<sup>18</sup> fueron órganos ejecutivos vinculados con la gestión - Secretario General, Director, Director General o Comité de Dirección- que no eran los máximos órganos rectores de esas entidades; y, por último, en ENISA fue su comité de cumplimiento, cuyos miembros eran los de su Comité de Dirección y otros dos Directores.

<sup>16</sup> Esta cifra incluye los 6 PA aprobados por el Ministerio de Ciencia e Innovación. En el seno del MCIN se aprobó un PA atendiendo al carácter de entidad decisora o ejecutora, distinguiéndose 3 entidades decisoras y 3 entidades ejecutoras, aprobándose un plan para cada una de dichas entidades y firmándose cada uno por el titular de dicha unidad. En concreto, aprobaron un PA como entidades decisoras la Subsecretaría de Ciencia e Innovación, la Secretaría General de Investigación y la Secretaría General de Innovación; y como entidades ejecutoras la Subdirección General de Internacionalización de la ciencia y la innovación, la Subdirección General de grandes instalaciones científico-técnicas y el Gabinete de la Secretaría General de Investigación. A los efectos del análisis se va a hacer referencia a un único PA del MCIN, salvo que se indique lo contrario, dada la similitud del contenido de estos documentos.

<sup>17</sup> Si bien, FOGASA, ITJ e ITSS formalizaron su adhesión a principios de junio de 2022 e IMS lo hizo en septiembre de ese año, se han incluido en el análisis de esta fiscalización al estar su PA aprobado a 31 de mayo.

<sup>18</sup> AEI, CEM, CIEMAT, COFIDES, CSIC, EOI, IC, ISCIII y RED.ES.

Los PA de MCUD, MIGD, MCSM y de MSND preveían su aplicación obligatoria a sus entidades dependientes fiscalizadas por lo que las entidades entendieron que no tenían que adoptar ningún acuerdo específico para que les fuera de aplicación, -no obstante, la Secretaría General del IMS declaró su adhesión al PA del MIGD-. En el resto de las entidades que aplicaban los PA de sus ministerios, la adhesión se formalizó mediante documento o comunicación, salvo en el caso del CNI. El órgano de la entidad que ha firmado la adhesión ha sido: su Presidente en CHMS, su Secretaría General en AECID y FOGASA, el Director en el ITSS y en los casos de ITJ y OAPN fueron sus respectivas Directoras Generales. Estos cargos son órganos rectores en los casos de CHMS, FOGASA, ITSS y OAPN y entre sus funciones principales está la representación de la entidad, por lo que parece razonable que formalice ese órgano la adhesión; por el contrario, en los casos de AECID e ITJ no lo sería, al tratarse de órganos ejecutivos, siendo sus máximos órganos rectores y de representación sus Consejos Rectores y sus Presidentes, respectivamente.

La efectividad de los PA en las entidades que aplican los de su ministerio de adscripción depende de su implicación, tanto prevista como real, en la elaboración, aprobación, modificación, implementación y funcionamiento del plan, no siendo deseable que la adscripción consista en un mero acto formal o mecánico en el que no se den los siguientes elementos:

- a. Participación de la entidad ejecutora en el análisis de los riesgos propios.
- b. Singularización en el PA de las particularidades propias de la entidad ejecutora.
- c. Compromiso de los órganos de administración y dirección con el PA que aplican.
- d. Existencia de un sistema y procedimientos que garanticen que el órgano de vigilancia disponga de la información de la entidad dependiente que fuera necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Al respecto, la inclusión de representantes de la entidad dependiente en el órgano de vigilancia aporta una vía que facilita al órgano su comunicación con la entidad dependiente y el conocimiento del funcionamiento interno de la entidad ejecutora, permitiendo agilizar el ejercicio de las funciones de impulso y seguimiento del PA del órgano de vigilancia.

- e. Reconocimiento en el PA del procedimiento, medidas y garantías del acceso ágil a la información de la entidad dependiente que precisen los órganos encargados de la tramitación, investigación y resolución de las denuncias.
- f. Difusión y formación en la entidad dependiente que aplica el PA de los sistemas, las medidas y elementos del Plan.

De hecho, en los PA de los ministerios que se aplicaban a sus entidades dependientes se han puesto de manifiesto los siguientes aspectos susceptibles de mejora para conseguir la plena efectividad de los planes:

- Falta de referencias a los riesgos, los impactos y los controles específicos de las entidades ejecutoras.
- No identificación de las particularidades de la actividad y gestión interna de las entidades ejecutoras afectadas.
- Ausencia de previsión en los PA de las herramientas y procedimientos a través de los cuales se garantiza un acceso ágil para transmitir y recibir la información entre la entidad

ejecutora y el órgano de vigilancia, así como con el órgano encargado de tramitar y/o resolver las denuncias.

#### II.1.2.2. BUENAS PRÁCTICAS

En esta materia cabe destacar que el PA de MINT, más allá de lo dispuesto en la Orden, prevé que en los casos en que se pudiera detectar un fraude se hará una revisión **completa** del PA y de los procedimientos asociados, con el fin de verificar si es necesario el refuerzo de los controles existentes. Esta revisión requiere un análisis más amplio de las posibilidades de control para mitigar un riesgo concreto, lo que tiende a favorecer la robustez del sistema antifraude como conjunto interrelacionado de medidas, procedimientos y/o controles e incluso, también, su eficiencia. Además, según el PA, si el fraude se calificase como sistémico, en el plazo de dos meses, se realizará una **auditoria completa** de las áreas a las que pudiera haberse extendido. De esta manera los fraudes detectados y calificados de sistémicos se utilizan para retroalimentar las mejoras del sistema antifraude de manera continua.

#### II.1.3. Contratación externa relacionada con la elaboración o modificación de los Planes antifraude o de sus elementos

Se recurrió a la contratación de la elaboración, modificación o adaptación de los PA de las entidades analizadas en 8 de los 47 PA elaborados a 31 de mayo de 2022. En el cuadro siguiente se indican los importes, tipo de contrato y a qué entidades del ámbito de esta fiscalización afecta el plan objeto de contrato.

### CUADRO Nº 2 CONTRATACIÓN EN MATERIA DE PLANES ANTIFRAUDE

(Euros)

Entidades afectadas por el PA objeto de contrato	Tipo de Contrato	Importe (sin impuestos)
IC	Menor	8.300
MJUS	Menor	9.740
MTES, FOGASA e ITSS	Menor	13.900
MCUD, BNE, CSD, ICAA, INAEM y MNP	Menor	9.000
IAC	Menor	4.664
LSC	Menor	4.000
SEITT	Menor	14.500
RED.ES	Menor	9.000

FUENTE: Elaborado por el Tribunal de Cuentas en base a la información facilitada por las entidades.

Del análisis de estos contratos no se desprenden incumplimientos o deficiencias en su contratación, atendiendo a los requisitos previstos para este tipo de contratos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, salvo en el caso del MTES.

Este Ministerio recurrió a la contratación externa para la elaboración de la primera versión del PA celebrando así un contrato menor por importe de 13.900 euros (16.819 euros IVA incluido), cuyo

objeto era prestar apoyo y soporte técnico y funcional para el desarrollo del PA exigido por la Orden.

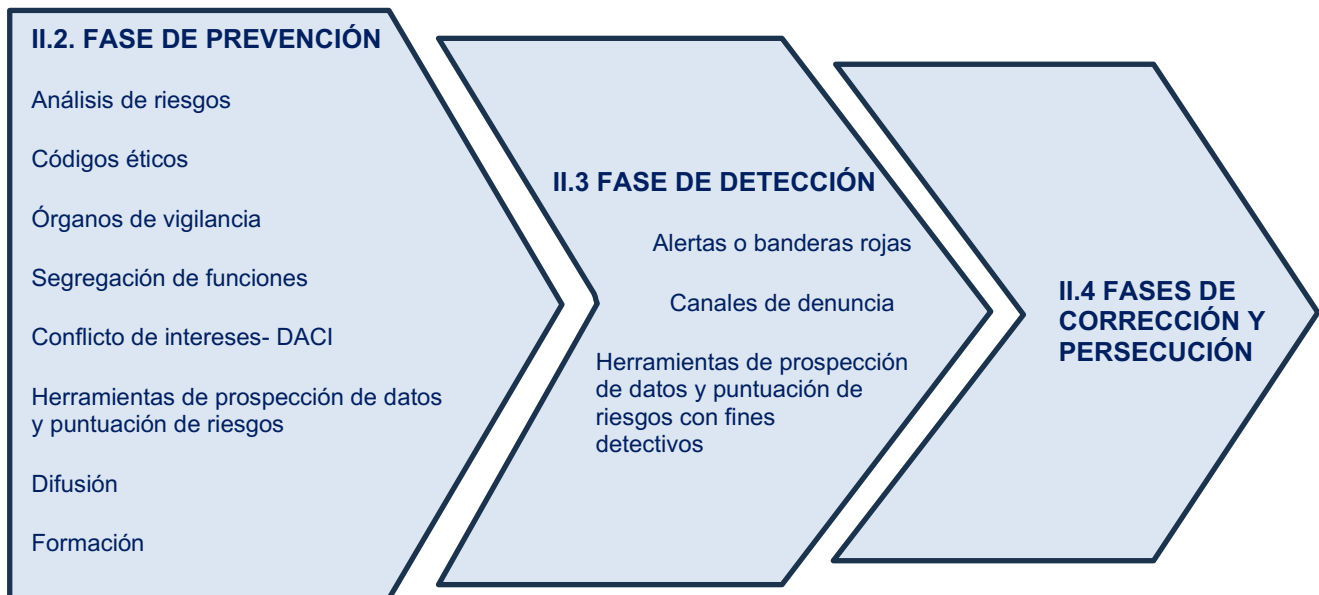
Respecto a este contrato, cabe resaltar la generalidad con la que aparece descrito su objeto en la solicitud de presupuesto elaborada por el MTES donde no se especifican las funciones a desarrollar por parte de la empresa adjudicataria, es decir, en qué va a consistir el “apoyo y soporte técnico y funcional” que va a prestar, ni la actuación que asume el Ministerio en relación con la elaboración del PA, así como tampoco se recogen directrices para la elaboración del Plan.

Esto, a su vez, contrasta con su rápida ejecución, anterior al plazo previsto en el contrato para la prestación del servicio. En este sentido, tanto la solicitud de presupuesto, de 20 de diciembre de 2021, como la Resolución de adjudicación del contrato, de 27 de diciembre de 2021, preveían un plazo de ejecución de 20 días naturales a contar desde el 1 de enero de 2022, y así se hace constar en el certificado de ejecución final expedido por el Ministerio, donde se indica que la empresa adjudicataria habría prestado los servicios contratados entre el 1 y el 20 de enero de 2022. Sin embargo, la primera versión del PA es de fecha 30 de diciembre de 2021, esto es, de fecha anterior al plazo de ejecución previsto y cuando sólo habían transcurrido 3 días desde la adjudicación del contrato.

El análisis del contenido de los PA, que se expone en los tres subapartados siguientes, se centra en los principales elementos o medidas en cada fase del ciclo antifraude. El esquema seguido se muestra en el siguiente gráfico:

## GRÁFICO N° 1

### ANÁLISIS DE LOS PLANES ANTIFRAUDE SIGUIENDO EL CICLO ANTIFRAUDE



FUENTE. Elaboración propia

## II.2. FASE DE PREVENCIÓN

### II.2.1. Análisis de riesgos

#### II.2.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Un elemento importante en los planes y sistemas de integridad pública y, en concreto, de antifraude es el análisis de riesgos de comportamientos contrarios a la ética (entre ellos incurrir en conflicto de intereses) o constitutivos de fraude o corrupción. Así, el artículo 6.4 de la Orden prevé este análisis, al que denomina “evaluación de riesgo de fraude”, como actuación obligatoria para las entidades gestoras del PRTR; si bien, su artículo 6.5 c) solo requiere incluir en el PA la previsión de realizar un análisis de riesgos, no establece un plazo para llevarlo a cabo. El artículo concreta que ese análisis conlleva identificar el riesgo y su impacto en la gestión y actividad de cada entidad pública, estimar su probabilidad de ocurrencia y de materialización del impacto, verificar la existencia de controles implementados para mitigar esos efectos y, de todo ello, comprobar si el riesgo residual resultante después de esos controles se encuentra dentro de un nivel tolerable; de no ser así, proponer nuevas medidas (procedimientos y controles) hasta reducir dicho riesgo a un nivel aceptable por la entidad.

Cuando los recursos para realizar el análisis de riesgos son limitados se debe dar prioridad a aquellas actividades con mayor riesgo de fraude y corrupción. En la práctica, las áreas de mayor riesgo se corresponden principalmente con aquellas en las que existe un trato con terceros fuera del sector público, como por ejemplo la contratación pública, las concesiones administrativas y las subvenciones.

Al respecto, la Guía del SNCA recoge a “título orientativo y como elemento de ayuda para la evaluación de riesgos” prevista en los PA una matriz de riesgos y controles que, en general, se apoya en la metodología propuesta por EGESIF<sup>19</sup>. Hay que señalar que no existe un modelo único de análisis de riesgo, si bien la Guía incluye instrucciones para realizar el análisis con el objetivo de facilitar la evaluación de la probabilidad e impacto de determinados riesgos en aquellas áreas de gestión más comunes: subvenciones, contratación, convenios y encargos a medios propios.

La mayoría de las entidades han incluido los riesgos, la metodología y, en general, los controles, tal y como figuran en el modelo del SNCA, y se han ceñido a esas cuatro áreas de riesgo, o a algunas de ellas, siempre que sea con las que principalmente la entidad ejerce su actividad o gestiona los fondos del MRR. Si bien esto supone un primer paso para aquellas que no tenían experiencia previa, la utilidad del análisis de riesgos mejora considerablemente si, además, se detallan los comportamientos y las acciones que incluyen los procedimientos concretos a través de los que las entidades actúan en esas áreas de riesgo, así como los controles específicos cuya aplicación minimiza el riesgo.

Por otro lado, el seguimiento de una metodología previamente establecida aporta mayor fiabilidad a los análisis de riesgos, por lo que conviene recogerla en un procedimiento escrito adaptado a la propia entidad que lo aplica. Este procedimiento debería referirse, entre otros aspectos, a: la composición del órgano que realiza y/o actualiza el análisis; frecuencia con la que se debe actualizar; empleados, funcionarios, trabajadores, órganos y demás personas implicadas en los procesos y los procedimientos de las áreas de riesgo de la entidad a los que consultar y, en general, las fuentes de información de riesgos y deficiencias de control, internas o externas (canales de

<sup>19</sup> EGESIF es un grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión, en cuyas reuniones se tratan los Actos Delegados, las Guías y otros documentos que a nivel informativo presenta la Comisión Europea.

denuncia, relación con los órganos de control interno...); quién, cuándo y cómo revisa el resultado del análisis o su actualización; y, por último, describir un procedimiento de comunicación con órganos de control y, en su caso, con gestores que garantice el oportuno establecimiento de controles o la actualización de los existentes.

#### II.2.1.2. RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS REALIZADOS

Los 47 PA analizados preveían la evaluación de los riesgos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación, si bien solo 26<sup>20</sup> entidades que aplicaban 20 de esos planes y RENFE-V, que no disponía de un PA, habían realizado los análisis de riesgos en los términos descritos en este epígrafe. En las 49 entidades restantes no se había realizado y, en ocasiones, consideraban análisis de riesgos el establecimiento de alertas o controles en los procedimientos o, incluso, la elaboración y revisión de los test de autoevaluación. De las 26 entidades mencionadas, 10 pertenecían al sector público empresarial y fundacional, que contaban con la experiencia al haberlo realizado previamente en materia de prevención de riesgos penales o venían gestionando fondos europeos; MAPA, FEGA, MTER, METD y CSIC que habían gestionado fondos europeos y MDEF y CNI que tenían experiencia anterior en el análisis de riesgos de fraude, integridad o penales.

Otras entidades del ámbito del sector público empresarial estatal contaban con un Plan de Prevención de Riesgos Penales (en adelante, PPRP) previo a la Orden, si bien los análisis que realizaron en su día para ese plan cubrían la mayoría de los riesgos de fraude aplicables al PRTR, y no siempre lo habían adaptado suficientemente para incluir aquellos otros riesgos específicos del PRTR no previstos en el PPRP, dejando fuera del análisis posibles comportamientos fraudulentos que no llegan a constituir delito y/o aquellos otros que, constituyendo delito, no suponen responsabilidad penal para la entidad. ENISA y CERSA estaban pendientes de adaptar al ámbito antifraude sus análisis de riesgos realizados para la prevención de riesgos penales; además, IDAE estaba pendiente de adaptar la matriz de riesgo que desarrollaba para su gestión de fondos europeos a las particularidades en la ejecución del PRTR.

La metodología utilizada en los análisis de riesgos incluidos en los 20 PA tenía en cuenta el riesgo bruto/inherente, el impacto, la probabilidad de ocurrencia, los controles, el riesgo residual/neto y, en su caso, los controles a añadir para reducir el riesgo a un nivel aceptable, salvo en el caso de CHG que, en general, solo identificaba los riesgos y los controles para mitigarlos; y en el caso de MDEF no incluían en su análisis los controles y el riesgo residual.

Los análisis de riesgos no justificaban el nivel de riesgo y el de impacto asignados en concreto a cada comportamiento analizado, ni tampoco el efecto de los controles implementados sobre el riesgo y el impacto, más allá de, en ocasiones, incorporar una explicación general de los criterios utilizados para todos los comportamientos o riesgos analizados. Sin perjuicio de la dificultad que pueda suponer, dejar constancia de esos motivos asegura un mayor compromiso con las tareas de evaluación, facilita su seguimiento y revisión y, con ello, aporta mayor fiabilidad a esos análisis.

La elaboración de los análisis de riesgos requiere la objetividad de aquellas personas o unidades que lo lleven a cabo, para ello, además de poder actuar con independencia, se necesita de conocimientos técnicos de las actividades y/o de gestión desarrolladas en las áreas de riesgo. Así, para mejorar o completar ese conocimiento es útil valorar y, en su caso, tener en cuenta los conocimientos y experiencias de los que intervienen en los procesos y procedimientos en esas áreas, aportando mayor garantía aquellos en los que se ha consultado a los diferentes responsables

<sup>20</sup> ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, BNE, CDTI, CHG, CNI, CSD, CSIC, ENAIRE, EOI, FEGA, IAC, INSST, LSC, MAPA, MCUD, MDEF, METD, MNP, MTER, ONT, RED.ES, SEIASA y SEITT.



y empleados que intervienen en esos procedimientos. En la mayoría de las 27 entidades que contaban con análisis de riesgos se consultó para su elaboración con su alta dirección, sus órganos de control interno y/o con los jefes o encargados de los procesos o procedimientos; y en 13 entidades también se consultó a los empleados que ejecutaban esos procedimientos. En el Anexo 5 se identifican los distintos niveles jerárquicos consultados en cada entidad en la que aplican los referidos análisis de riesgos.

Los PA analizados preveían la revisión del análisis de riesgos, al menos con carácter anual o bienal y, en general, incluían otras puntuales en las situaciones y en los términos que recoge en la Orden (detección de deficiencias, situaciones de riesgo sobrevenidas, cambios en el entorno y el desarrollo de nuevas actividades).

El órgano encargado de los análisis de riesgos no venía determinado en los PA que aplicaban 12<sup>21</sup> entidades. En los de MAUC, MINT, ADIF-AV, ADIF, CDTI e ICEX, el órgano previsto era un equipo o subcomité formado por representantes de distintos departamentos o áreas funcionales de las entidades; en el de ACUAES, la Dirección de Auditoría y Control Interno; en el MDSA, su Inspección de Servicios; y en otras 8<sup>22</sup> entidades su unidad o comisión antifraude u órgano similar.

Los PA analizados, al referirse a sus procesos de revisión de riesgos, salvo los de MDEF, MEFP, MINT, MJUS y MSND, no preveían procedimientos o medidas para garantizar un acceso ágil o prioritario del órgano encargado de esa revisión a la información que fuera necesaria para su cometido.

Para 23<sup>23</sup> entidades, los PA que aplicaban preveían la interacción entre ese órgano y los de control interno de las entidades, ya fuera expresamente o mediante la participación en dicho órgano de miembros de unidades de control interno de la entidad.

### II.2.1.3. BUENAS PRÁCTICAS

Entre otras previsiones que facilitan o promueven la eficacia de estos análisis de riesgos, cabe destacar:

- El PA de MICT preveía expresamente la creación de un “Grupo de trabajo multidisciplinar” encargado de la evaluación inicial y revisión periódica de los riesgos, así como de la revisión de los indicadores de riesgo o banderas rojas, señalando específicamente la necesidad de que este grupo debe conocer en profundidad los procesos de la entidad, realizar su cometido de forma objetiva e independiente y estar integrado con personal de diferentes departamentos con distintas responsabilidades.
- Los PA de CIEMAT e ISCIII recogen la obligación de revisar su evaluación de riesgos cada vez que se materialice una bandera roja, se determine que la incidencia es sistémica y que el control definido para mitigar el riesgo no se muestre eficaz.
- Los PA de INCIBE, ACUAMED y CDTI habían establecido un protocolo específico donde se desarrolla el procedimiento a seguir para la revisión de riesgos de fraude.

<sup>21</sup> Los PA aprobados por CERSA, CIEMAT, COFIDES, ENAIRE, EOI, ISCIII, MCUD, MIGD, MTER, SEIASA, SEITT y SEPE.

<sup>22</sup> Los PA de ENISA, INCIBE, MCSM, MEFP, MJUS, MSND, MTES y RED.ES.

<sup>23</sup> Los PA de ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CDTI, ENISA, FEGA, ICEX, INCIBE, MAPA, MDEF, MDSA, MEFP, METD, MICT, MINT, MJUS, MSND, MTED, MTES, MTMA, MUNI y RED.ES.

## II.2.2. Códigos éticos y de conducta

### II.2.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El establecimiento de un código de ética y/o conducta es un elemento esencial para el desarrollo de la cultura ética de una organización. La primera medida preventiva que sugiere el Anexo II de la Orden es el desarrollo de una cultura ética en las entidades. Para ello destaca dos aspectos: el “fomento de valores como la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez” y “el establecimiento de un código de conducta ante el fraude que pueda incluir aspectos como: el conflicto de interés, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia...”. Asimismo, la existencia y difusión de un código ético es uno de los elementos que deben valorarse en el marco de los test de autoevaluación exigidos en la Orden.

Por otro lado, las Orientaciones de la DGPMRR proponen la implantación de un código de conducta cuyo contenido mínimo consista en una recopilación de normativa en materia de ética del sector público<sup>24</sup>.

En cuanto al contenido los códigos éticos y/o de conducta, hay que señalar que: (i) no deben limitarse a ser una mera recopilación normativa, sino que han de incluir también los valores y/o conductas propias de la entidad y se han de adaptar a las circunstancias y especificidades de la entidad y de los destinatarios del código, principalmente los que trabajan en la entidad o en nombre de ella; (ii) al ser un elemento de carácter marcadamente cultural, los destinatarios del código, al menos, se deben comprometer con él y aceptar su contenido; y (iii) para que estos códigos sean elementos preventivos eficaces, han de ser asequibles y comprensibles para todos sus destinatarios, de manera que los principios y valores se expongan con claridad y expliquen situaciones en las que se pueden plantear los riesgos y las conductas asociados a las tareas que desarrollen sus destinatarios.

Las distintas guías y orientaciones nacionales e internacionales proponen involucrar a los destinatarios de los códigos en el desarrollo de la cultura ética o de integridad de la entidad. En concreto, promueven un proceso inclusivo de elaboración o de modificación en el que participen sus destinatarios, al menos siendo escuchados (Anexo 1).

El código ético y/o conducta de cada entidad debería ser aprobado por los máximos órganos de administración o los de gobierno de la entidad, representando así el más alto compromiso con el desarrollo y mantenimiento de una cultura ética y de integridad para prevenir los comportamientos constitutivos de fraude o corrupción y los conflictos de intereses.

### II.2.2.2. ANÁLISIS DE LOS CÓDIGOS

A 31 de mayo de 2022 se habían aprobado 49<sup>25</sup> códigos de ética y/o conducta (Anexo 2), de los que 13<sup>26</sup> contenían, fundamentalmente, una recopilación de la normativa en materia de ética e

<sup>24</sup> En concreto, recogida en diferentes artículos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Estatuto Básico del Empleado Público; y la Ley 53/1984, de 26 de diciembre Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, a la que la Guía del SNCA añade los artículos 13 a 18 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

<sup>25</sup> En el MCIN se aprobaron varios códigos para distintas áreas del Ministerio que gestionaban fondos, si bien, como su contenido se limitaba a referirse o reproducir la normativa en materia de ética aplicable a sus destinatarios, a efectos expositivos se ha cuantificado como uno solo.

<sup>26</sup> Estos códigos de ética y/o conducta son los de: AEI, CERSA, GISS, ISCIII, MAUC, MCIN, MCUD, MEFP, MJUS, MSND, MTMA, MTED y MTES.

integridad aplicable a la entidad. Los 36 códigos restantes recogían, además, otros aspectos éticos o de integridad relevantes para la entidad relacionados con su actividad o gestión.

Al igual que en el caso de los PA, los códigos de 9 departamentos ministeriales se aplican también en 13 entidades ejecutoras dependientes (Anexo 2), sin que conste la participación de estas en la elaboración del código aprobado por el ministerio del que dependen, ni que se hayan tenido en cuenta sus circunstancias específicas. Así, a 31 de mayo de 2022 quedaban 13 entidades que tenían pendiente de aprobar su código ético<sup>27</sup> (algunas de ellas eran entidades ejecutoras que posteriormente se adhirieron al del ministerio al que estaban adscritas).

Los códigos aprobados por los ministerios se elaboraron en el ámbito de la subsecretaría o de sus gabinetes técnicos, con posibilidad de la colaboración de otros gabinetes o de los órganos superiores del ministerio. En el MDEF, cuyo código ético se centra en el ámbito de la contratación, se elaboró por la Subdirección General de Contratación, y en el MEFP por su comité antifraude. En los de MINT, MTMA, MICT, MTER, METD y MAPA, sus Inspecciones de Servicios los elaboraron o participaron activamente en ello. La elaboración del código del MCUD se llevó a cabo por el Gabinete técnico de su Subsecretaría a partir de los documentos entregados por una empresa externa. Los códigos aprobados por entidades fiscalizadas del ámbito del sector público institucional estatal (empresarial, fundacional o administrativo) se elaboraron por sus asesorías jurídicas, secretarías generales o sus departamentos de responsabilidad social corporativa; salvo en ACUAMED y en IDAE que se llevaron a cabo por su Órgano de Prevención de Riesgos Penales y su Gestor Ético, respectivamente, y en SEITT y en EOI, para las que fueron empresas externas las que los desarrollaron.

Los códigos de los Ministerios analizados, en general, fueron aprobados o ratificados por la subsecretaría de cada uno de esos Ministerios y en MDEF se aprobó por la Secretaría de Estado de Defensa. En las entidades ejecutoras analizadas se llevó a cabo por uno de sus máximos órganos de gobierno o de administración, salvo en 7<sup>28</sup> entidades en que fue su respectivo Director General; en el caso del CSIC en que fue su secretario general; y en IAC, en que lo aprobó su Comité de Dirección. En definitiva, estos órganos de esas entidades no se corresponden con sus máximos órganos de gobierno y rectores, por lo que su menor representatividad merma, al menos en apariencia, el alto compromiso de la entidad con su código; por otro lado, al tener una naturaleza ejecutiva con mayor vinculación con la gestión, se podría estar poniendo en riesgo la independencia de los órganos que aprueban el código y, con ello, la objetividad y aplicabilidad de su contenido.

### II.2.2.3. BUENAS PRÁCTICAS

Como resultado de los análisis realizados sobre los PA y la documentación relacionada con los sistemas de integridad y códigos de ética y/o conducta de las entidades fiscalizadas, cabe señalar las siguientes buenas prácticas:

- En el proceso de elaboración/modificación de los códigos de ENAIRE, CIEMAT e IAC se consultó a sus empleados; en ENISA, además, se consultó a sus proveedores habituales; e IC sometió el último borrador de su código a la consideración de los representantes sindicales de su sede y de sus centros en el extranjero antes de su aprobación definitiva.
- MCSM aprobó en diciembre de 2021 un sistema de integridad que, en el ámbito del Ministerio y AESAN, pretende establecer un “marco avanzado de integridad, objetividad, eficiencia,

<sup>27</sup> CEJ, FOGASA, IMS, INSST, ITJ, ITSS, MHFP, MISM, MUFACE, SEIASA, SEPE, PDE y UNED.

<sup>28</sup> AEI, CEM, CIEMAT, IC, INAP, ISCIII y RED.ES.

transparencia e imparcialidad que refuerce determinados valores éticos y coadyuve a prevenir malas prácticas y conductas inapropiadas que puedan dañar negativamente la imagen que perciben los ciudadanos de nuestra Administración y de sus cargos y empleados públicos”. Este marco prevé llevar a cabo acciones e implementar instrumentos para fomentar la cultura de integridad, así como de control, seguimiento y evaluación del propio sistema de integridad, entre los que se encuentran los PA, con el objetivo de que la implantación de la cultura de integridad sea efectiva.

- El sistema de integridad del METD, aprobado en febrero de 2022, prevé la evaluación continua del sistema, utilizando, entre otros instrumentos, encuestas periódicas de clima ético a sus empleados. Este instrumento, además de recoger información de primera mano relevante en la identificación del desarrollo e implantación de la cultura ética, ayuda a valorar el sistema de integridad, favorece la implicación de los encuestados con el sistema y les involucra con la cultura ética de la entidad, sirviendo para fomentarla.
- El código de conducta de ENISA prevé que este sea un elemento fundamental de sus planes de formación y que se considerará parte integrante del contrato de trabajo de los empleados; en este sentido, su PA establece que los nuevos empleados que se incorporen a la entidad deberán suscribir que aceptan y conocen el código de conducta de ENISA. En el mismo sentido, el código ético de IC establecía el deber de su personal en activo de suscribir, en el plazo máximo de seis meses, una aceptación del código ético, previendo que en los nuevos contratos de trabajo se incluyera una cláusula de aceptación del código.
- El modelo de Gestión Ética y de Cumplimiento normativo de ADIF y ADIF-AV prevé la inclusión en los pliegos de contratación de una “cláusula antifraude” por la que el contratista se compromete a cumplir con el código ético de estas entidades. Una cláusula similar prevé incorporar en sus pliegos de cláusulas administrativas particulares el PA del MINT dirigida tanto para los licitadores como para el adjudicatario de los contratos. Con el mismo objetivo el código ético de CHG requiere la adhesión expresa al mismo por parte de las empresas o profesionales contratados o subcontratados y a los grupos de interés.

## II.2.3. Órganos de vigilancia

### II.2.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los órganos de vigilancia de los sistemas de ética, integridad o antifraude son aquellos órganos o unidades que se encargan de controlar el buen funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de estos sistemas, atribuyéndoles funciones de impulso y seguimiento, lo que supone evaluar los propios sistemas y sus planes y, en su caso, promover su mejora y actualización.

Una posición autónoma e independiente permite al órgano actuar de manera objetiva, aportando mayor garantía de que las decisiones que tome y las acciones que realice sirvan para el buen funcionamiento del sistema, su mejora continua y el cumplimiento de la finalidad del PA. Entre otros factores que inciden en esa autonomía e independencia están:

- a. La dependencia jerárquica del órgano de vigilancia y de sus miembros.
- b. El ejercicio de funciones ejecutivas y de gestión del órgano o sus miembros.
- c. La efectividad de sus resoluciones, acciones y comunicaciones.

La captación de información fiable y oportuna es un elemento básico para poder valorar y actuar de manera fundamentada; para ello, el órgano de vigilancia debe poder dirigirse de manera autónoma y sin restricciones a los órganos de la entidad que dispongan de la información, estando estos obligados a facilitarla diligentemente.

La eficacia de la potestad para promover medidas para el cumplimiento de los fines de los PA requiere:

- a. El firme compromiso de que los órganos pertinentes presten el apoyo oportuno y lleven a cabo las acciones necesarias para que el órgano de vigilancia pueda cumplir con sus funciones.
- b. Contar con procedimientos ágiles para informar oportunamente a los órganos que hayan de tomar las decisiones o ejecutar las medidas.

La Orden, así como la normativa española y comunitaria aplicable al PRTR y su gestión, no obligan a la existencia en la entidad de un órgano o unidad específica para realizar las funciones descritas, siendo discrecional su constitución, e, incluso, pudiendo desarrollar esas funciones otros órganos ya existentes en la entidad. Sin embargo, el Anexo III de la Orden, lo considera un elemento esencial de un sistema de integridad. Asimismo, la Guía del SNCA define la “unidad antifraude” e indica que “podrá constituirse o no” y ser “unipersonal o colegiada”, dependiendo de “las dimensiones y características de la entidad”, lo cual es coherente con el carácter “Ad hoc” con el que se ha de diseñar e implementar el PA de cada entidad.

#### II.2.3.2. ANÁLISIS DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA EN LOS PLANES ANTIFRAUDE

Entrando en esta cuestión, 39 de los 47 PA<sup>29</sup> preveían la existencia de órganos de vigilancia, en general, con las funciones descritas en el subapartado anterior. En su mayoría eran órganos colegiados, salvo en MDEF, ENAIRE, ACUAES, MCIN y MCUD, en que eran departamentos: Subdirección General de Gestión Económica, Secretaría General, Auditoría Interna, Subsecretaría y el Gabinete Técnico de la Subsecretaría, respectivamente; en FEGA, su Jefe de Auditoría Interna; en CHG, su Gestor ético; y, por último, en MUNI, el subsecretario, en lo que se refiere a la función de impulso, mientras que el seguimiento y evaluación se atribuía al Comité de Gestión de Riesgos. La independencia de estos órganos y su actuación autónoma se establecía expresamente en 14 PA<sup>30</sup>.

A fin de mayo de 2022, estaban constituidos u operativos un total de 25 órganos de vigilancia, los 14 restantes<sup>31</sup> estaban pendientes de constituir a esa fecha.

Los 39 PA que preveían la existencia de órganos de vigilancia regulan, además de sus funciones, su composición y, al menos, los aspectos elementales de su funcionamiento:

- En materia de su composición:

Salvo IC, todos los PA que preveían un órgano de vigilancia colegiado, regulaban su integración y, en general, concretaban los cargos o los departamentos a los que pertenecía

<sup>29</sup> Así, los 8 PA que no lo preveían eran los de ACUAMED, AEI, CERSA, EOI, GISS, ISCI, MAUC y MTER -que solo lo preveía para el ámbito de los conflictos de intereses-. Sin perjuicio de que para algunos elementos del PA pudieran prever otros órganos de seguimiento.

<sup>30</sup> ADIF-AV, ADIF, CHG, COFIDES, ENISA, IAC, ICEX, MAPA, MCSM, MCUD, MTED, SEIASA, SEITT y RED.ES.

<sup>31</sup> Los PA de IC, INCIBE, LSC, MDSA, METD, MICT, MIGD, MISM, MJUS, MTES, MTMA, MUNI, SEITT y SEPE.

cada miembro del órgano. No obstante, los PA de IAC y de MCSM se limitaban a indicar el órgano (Comité de Dirección y Subsecretaría, respectivamente) que nombraría los miembros del órgano de vigilancia, si bien, el de MCSM detallaba el perfil que debían tener tales miembros; en MJUS, MINT, MEFP, ICEX, MSND y METD solo determinaban quien era el presidente, vicepresidente y/o el secretario, siendo el resto de los miembros representantes de departamentos de la entidad sin que se indicara su cargo o nivel jerárquico. En el resto de los casos, los PA determinaban el cargo o el nivel de todos o la mayoría de sus miembros, siendo mayoritariamente altos cargos, directivos y puestos con rango de subdirector o similar. Cabe destacar que, cuando los miembros del órgano de vigilancia se corresponden con el nivel ejecutivo o de gestión más alto de la entidad, incrementa el riesgo de afectar a su independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones, por su mayor vinculación con la gestión. No obstante, la aplicación al órgano de vigilancia de procedimientos que faciliten, en su caso, la abstención y la recusación, así como la adopción de decisiones de manera colegiada sirve para atenuar ese riesgo. En esta situación está CEM, donde las funciones del órgano o unidad antifraude las asume su Comité de Dirección, y en LSC donde los miembros de su órgano son su Director y su Gerente, si bien hay que tener en cuenta que se trata de una entidad de tamaño muy reducido<sup>32</sup>.

Del análisis de la composición de los órganos de vigilancia o las unidades antifraude se desprende que se priorizan los criterios de jerarquía y de representación de las áreas que tienen más riesgo, sin incidir en la capacitación técnica; no obstante, incluían, frecuentemente, representantes de las unidades de control, lo que aporta una visión transversal de la actividad y la gestión interna de la entidad. Siempre que se garanticen la suficiencia de conocimientos técnicos para el ejercicio de sus funciones, esos criterios serán válidos e, incluso, el modelo mixto favorece el intercambio de información oportuna con las áreas de gestión y/o las unidades de control.

En relación con los PA a los que se han adherido 17 de las entidades sujetas a esta fiscalización, solo los de MTED y MSND han previsto que formen parte del órgano de vigilancia representantes de aquellas entidades dependientes. Tal representación aportaría al órgano de vigilancia una información más directa e, incluso, inmediata para el ejercicio de sus propias funciones y puede servir de enlace con la entidad en los términos que ya se han tratado en el epígrafe II.1.3.

Para el desempeño eficiente de sus competencias, al órgano de vigilancia le interesa tener una vía de comunicación ágil con los órganos de control encargados de diseñar, implementar y supervisar los procedimientos de control establecidos en la entidad; y, así, conocer de primera mano su funcionamiento, debilidades y necesidades de control, modificaciones o propuestas de modificación de controles, especialmente en lo que atañe a aquellos que influyan en riesgos de fraude, corrupción o, en general, de comportamientos contrarios a la integridad pública (incluidos los que puedan suponer conflicto de intereses, ya sea aparente, potencial o existente y los que causen doble financiación).

En general, se ha observado que los PA facilitan las actuaciones del órgano de vigilancia a nivel interno. Además, en algunos casos, existía una vinculación entre este órgano y el de control interno o el de auditoría interna de la entidad; llegando a atribuirse las competencias de seguimiento del sistema y gran parte de las de impulso, especialmente en lo relativo a la actualización de controles, a sus órganos de auditoría interna en ACUAES y FEGA.

<sup>32</sup> La plantilla al cierre, así como la media, de 2021 era de 14 trabajadores.

Asimismo, los PA de 14 ministerios<sup>33</sup> incluían como vocales y/o presidentes del órgano de vigilancia a representantes de la inspección general de servicios en su ministerio.

La participación de la inspección general de servicios en los órganos de vigilancia es adecuada y coherente con sus funciones atribuidas en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. La exposición de motivos de este Real Decreto las define en el ámbito de la AGE como “órganos especializados en el control interno y en la evaluación de los servicios de cada uno de los ministerios y de sus organismos públicos dependientes”. Para ello su artículo 2 le asigna funciones de inspección y supervisión, auditoría interna, realización de propuestas de mejora y de colaborar con los órganos competentes del departamento, en la simplificación, agilización y transparencia de los procedimientos de actuación administrativa, entre otras, y, además, le atribuye la de “Promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones”. En cuanto a su modo de actuar dentro de su departamento, su artículo 12 establece que, si bien se encuentran “bajo la dependencia del subsecretario o de la autoridad que determine su estructura orgánica básica”, los inspectores generales de servicios “gozarán de total independencia respecto a los órganos y personas objeto de inspección, análisis y evaluación, sin perjuicio de mantener la más estrecha colaboración con ellos para el mejor desempeño de sus tareas y el cumplimiento de sus objetivos”. Por todo ello, se desprende que la inclusión de las inspecciones generales de servicios en los órganos de vigilancia aporta un conocimiento de los riesgos y controles de la entidad y una capacidad de reacción más rápida para detectar y resolver deficiencias que afecten al riesgo de fraude.

Por otro lado, en la mayoría de los PA de los ministerios se preveía la asistencia a las reuniones del órgano de vigilancia a representantes de la IGAE en el Ministerio, pero sin ser miembros del órgano con derecho a deliberación y voto, al igual que, en muchas ocasiones, a la Abogacía del Estado. La presencia en el órgano de estos actores definidos en el PRTR en su nivel 2 de control, además de coadyuvar al ejercicio de ese control y favorecer el carácter técnico del órgano, puede agilizar el conocimiento de nuevos riesgos de fraude y, así, permitir resolver oportunamente sobre las propuestas de control.

- En lo que se refiere a su funcionamiento:

La mayoría de los PA, salvo en 10<sup>34</sup> de ellos, establecían un mínimo de reuniones periódicas -trimestrales, semestrales o anuales- de sus órganos de vigilancia colegiados.

El órgano o unidad a quien el de vigilancia remite sus informes tiene la capacidad, si no la obligación, de: verificar periódicamente la adecuación del funcionamiento de este último, conocer la situación y las necesidades para la adecuada implementación y el cumplimiento de los objetivos del plan y, en su caso, actuar sobre el sistema antifraude para garantizar la eficacia del plan, proponiendo actualizaciones concretas del sistema o de sus controles a los órganos de control de la entidad. Esta competencia de supervisión y, en su caso, actuación, sitúa al órgano que la ejerce en una posición clave en el funcionamiento del plan y del sistema antifraude, haciéndose necesario separarle de tareas de gestión que puedan suponer un riesgo de fraude.

<sup>33</sup> MAPA, MDSA, MEFP, METD, MIGD, MICT, MINT, MISM, MJUS, MTED, MTES, MTMA, MSND y MUNI.

<sup>34</sup> Los de CEM, CIEMAT, CSIC, LSC, MEFP, METD, MISM, MJUS, MSND y SEPE.

De los 39 PA que contemplaban la existencia de órganos de vigilancia, 20<sup>35</sup> preveían que estos órganos elaborasen informes sobre sus funciones y gestión, el órgano a quien se lo debían remitir y la periodicidad -como mínimo anual- de elaboración y remisión; salvo en los de AEI y CIEMAT que no preveían tal periodicidad, y en los de MSND y CSIC que no indicaban a quién remitir el informe. En general, los PA preveían su remisión a los máximos órganos de administración o representación de la entidad sin implicación directa en la gestión<sup>36</sup>, estando esos órganos dotados de mayor independencia para evaluar esos informes; el de ICEX a su Comité Ético; el de MCUD, además de a los gestores a efectos informativos, al servicio jurídico y a su inspección de servicios; por último, MDEF, AEI, IAC y CIEMAT a órganos que tenían una vinculación más directa con la gestión, en concreto la Dirección General de Asuntos Económicos de ese ministerio y los Comités de Dirección de esos dos organismos.

Se valora positivamente que nueve entidades<sup>37</sup> hayan aprobado procedimientos o reglamentos específicos que regulaban el funcionamiento de sus órganos de vigilancia del PA. La existencia de instrumentos con un mayor detalle sirve para facilitar su funcionamiento y visualiza al órgano, sus competencias y su funcionamiento dentro de la entidad, reflejando en gran medida la utilidad que se pretende con este órgano y su relevancia en la actuación de la entidad.

Los PA, en general, incluían elementos y trataban aspectos que aportaban suficiente autonomía e independencia a la toma de decisiones y a las actuaciones de sus órganos de vigilancia. Salvo en 10<sup>38</sup>, se han observado oportunidades de mejora en relación con la separación entre la gestión de la entidad y la actividad propia de los órganos de vigilancia, en lo que afecta, principalmente, a la composición de estos órganos, reconocer explícitamente su autonomía e independencia, regular los procedimientos para lograrla, dependencia funcional de órganos gestores y órganos al que remiten sus resultados, aspectos que se acaban de tratar en este epígrafe. Tal autonomía e independencia no queda suficientemente garantizada con lo previsto en los PA de las entidades y por las razones que se indican en el siguiente cuadro:

<sup>35</sup> Los de ADIF, ADIF-AV, CDTI, CHG, CIEMAT, CSIC, COFIDES, ENISA, IAC, ICEX, LSC, MCUD, MCSM, MDEF, MICT, MINT, MSND, MUNI, SEIASA y SEITT.

<sup>36</sup> Incluimos en esta clasificación en los ministerios los órganos superiores de los mismos (ministros o secretarios de estado) y a los titulares de sus subsecretarías y, con respecto a la administración institucional administrativa y empresarial a los consejos rectores, consejos de administración o a sus comisiones constituidas en su seno y la junta de gobierno de la CHG.

<sup>37</sup> ADIF-AV, ADIF, CDTI, COFIDES, ENISA, ICEX, MCSM, RED.ES y SEITT.

<sup>38</sup> Los de ADIF, ADIF-AV, CHG, IC, MCUD, MEFP, MINT, MJUS, MSND y MUNI.



**CUADRO Nº 3****OPORTUNIDAD DE MEJORAR EL CONTENIDO DE LOS PLANES ANTIFRAUDE SOBRE EL FUNCIONAMIENTO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA**

PA DE LA ENTIDAD	MOTIVOS DE LAS OPORTUNIDADES DE MEJORAR LA AUTONOMÍA Y LA INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA
MDEF	Su órgano solo actúa para la gestión contractual y depende y rinde sus informes a su superior jerárquico inmediatamente superior, no ha definido un procedimiento específico que garantice el funcionamiento autónomo e independiente de la gestión ni, siquiera, se reconoce su actuación autónoma e independiente.
SEPE	Sus miembros son: el Director General y todos los puestos de estructura de la entidad, no se prevén en su PA reuniones periódicas ni emisión de informes de su actividad, no define un procedimiento específico que garantice el funcionamiento autónomo e independiente de la gestión ni, siquiera, se reconoce su actuación autónoma e independiente.
CEM	Su órgano es su Comité de Dirección que tiene las principales funciones ejecutivas de la entidad y está más implicado con su gestión, sin que este prevista la remisión de informes periódicos ni la periodicidad con la que sus reuniones se han de referir al sistema antifraude.
INCIBE	Sus miembros son: el Director General y todos los puestos de estructura de la entidad de primer nivel y algunos del siguiente, no se prevén en su PA reuniones periódicas ni emisión de informes de su actividad, no define un procedimiento específico que garantice el funcionamiento autónomo e independiente de la gestión ni, tampoco, se reconoce su actuación autónoma e independiente.
IAC	Quien elige los miembros y recibe sus informes es el Comité de Dirección, que es el órgano más implicado con la gestión, su PA no define un procedimiento específico que garantice el funcionamiento autónomo e independiente de la gestión ni, tampoco, se reconoce su actuación autónoma e independiente.
LSC	Sus miembros son: el Director General y el Gerente, máximos órgano ejecutivo implicado con la gestión, si bien su PA prevé reuniones y la remisión de los mismos a su Consejo rector, no define un procedimiento específico que garantice el funcionamiento autónomo e independiente de la gestión ni, tampoco, se reconoce su actuación autónoma e independiente.
CIEMAT	Su órgano es la Comisión del Código ético, que prevé que sus miembros sean nombrados por el Director General de la entidad a propuesta de su Comité de Dirección y de sus sindicatos, no se establece la periodicidad de sus informes, pero sus propuestas se dirigen al Comité de Dirección y no se reconoce su actuación autónoma e independiente.

FUENTE: Elaborado por el Tribunal de Cuentas en base a la información facilitada por las entidades.

**II.2.3.3. OTROS ÓRGANOS CON FUNCIONES DE IMPULSO Y VIGILANCIA**

El análisis realizado en esta fiscalización se centra, principalmente, en los planes, sistemas y medidas con los que las entidades han manifestado contar para hacer frente a los riesgos en materia antifraude en la gestión de fondos del PRTR. Sin embargo, como se ha comentado anteriormente en este Informe, varias entidades ya contaban con sistemas y medidas que mitigan o atenúan muchos de esos riesgos. Esta circunstancia se da en ACUAMED, donde su sistema de prevención de riesgos penales (SPRP) preveía un Órgano de Prevención de Riesgos Penales (OPRP) encargado del seguimiento e impulso de ese sistema que, además de vigilar riesgos de responsabilidad penal de personas jurídicas, lo hacía sobre otros incumplimientos normativos para los que muchos de esos riesgos o las medidas propuestas para mitigarlos se relacionaban con la materia antifraude. Por otro lado, su procedimiento de auditoría interna regulaba las auditorías de fraude, que podían centrarse tanto en la prevención del fraude como en la investigación de los posibles casos de fraude, estableciendo su PA una vía de comunicación entre la Dirección de Auditoría Interna, la de la Sociedad y el OPRP en el caso de detección de fraude en estas auditorías.

## II.2.3.4. BUENAS PRÁCTICAS

La participación de distintos niveles jerárquicos en los órganos de vigilancia aporta mayor representatividad de la realidad de la entidad; tal participación puede aportar una visión más cercana a esa realidad lo que debiera redundar en un funcionamiento más eficaz del órgano. En este sentido, los órganos de vigilancia de IAC y CIEMAT han incluido a representantes de los trabajadores.

## II.2.4. Segregación de funciones y manuales de procedimientos y controles

### II.2.4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Anexo III.C de la Orden propone entre las medidas preventivas antifraude un “reparto claro y segregado de funciones y responsabilidades en las actuaciones de gestión, control y pago, evidenciándose esa separación de forma clara”. Dentro de las tareas de control se encontrarían también las de seguimiento e impulso de PA, que deben separarse de la gestión de los fondos que sea susceptible de fraude, corrupción o conflicto de intereses; la segregación de estas funciones se ha analizado en el epígrafe anterior al tratar la composición de los órganos de vigilancia.

La segregación de funciones en general consiste en identificar las etapas y tareas clave de los procesos a través de los que se gestiona una actividad y asignar su responsabilidad a personas diferentes. En línea con lo establecido en la guía INTOSAI gov-9100<sup>39</sup>, la finalidad de tal segregación es reducir el riesgo de que se produzcan errores, ineficiencias o usos indebidos derivados de que sea un solo individuo o un equipo el que controle todas o varias etapas clave de una “transacción o evento”, concretadas en “autorización, procesamiento, archivo y revisión”.

La segregación de funciones es un principio ampliamente extendido en los modelos de control interno, pudiendo considerarse un requisito mínimo que, siempre que sea posible, deberían cumplir los procedimientos de gestión de una entidad, programa o proyecto con implicaciones económicas. Siempre que no se pueda aplicar la segregación de funciones, por ejemplo, en entidades de reducido tamaño, se deben establecer controles alternativos que mitiguen los riesgos derivados de que sea una única persona o un solo equipo el que desarrolle las etapas clave de las transacciones o eventos.

La existencia de pautas escritas para la realización de las tareas y la asignación clara de quién y cómo se responsabiliza de su ejecución y control, especialmente en áreas de riesgo, sirve para evitar o mitigar el riesgo de error y del uso negligente de los recursos públicos, así como para fomentar una gestión más transparente, clarificando el proceso y las tareas a realizar, facilitando su control y, en última instancia, reduciéndose el espacio para el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. Tener procedimientos documentados claros y conocidos por las distintas personas que intervienen en la actividad objeto de ese procedimiento favorece que, en su caso, se alerte sobre prácticas contrarias a las tareas de gestión y controles descritos en los procedimientos, para proteger a la entidad de tales comportamientos indebidos.

Con independencia del grado de formalización de los procedimientos, el régimen jurídico presupuestario del sector público administrativo recoge con cierto detalle la separación entre quienes realizan las tareas de gestión; la propuesta, ordenación y realización material del pago; y el ejercicio del control interno económico-presupuestario. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre,

<sup>39</sup> “Guía para las normas de control interno del sector público” de INTOSAI.

General Presupuestaria (LGP) regula este control en su Título VI, siendo competencia de la IGAE, que lo ejercerá a través de sus Intervenciones Delegadas, también de las Intervenciones Delegadas de la Intervención General de la Seguridad Social en las entidades integrantes del sistema de Seguridad Social o de la Intervención General de la Defensa en ese ámbito. La LGP prevé que ese control se realice con plena autonomía con respecto a las entidades controladas y, además, regula los instrumentos mediante los que se lleva a cabo. Tres son los que, fundamentalmente, afectan a las entidades del área administrativa del sector público estatal: la “función interventora”, el “control financiero permanente” y la “auditoría”.

#### II.2.4.2. RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS REALIZADOS

De los 47 PA analizados, 25 se referían a la segregación de funciones entre los órganos encargados de la gestión, los encargados de proponer, ordenar y realizar el pago y el órgano que responde del control de toda la ejecución. El detalle con el que se trata en los planes es muy variado, desde los que exponen una previsión general hasta los que incluyen un detalle de los responsables (unidades concretas) que intervienen en cada una de esas funciones. Aunque no se da un detalle suficiente de las tareas o/y momentos concretos en los que estas se deben ejecutar, este detalle es susceptible de encontrarse en los procesos y procedimientos a través de los que se ejecuta la actividad y la gestión interna de cada entidad.

La normativa de las principales áreas de riesgo (como la de contratación pública y la de subvenciones) suele detallar los procedimientos para su gestión y control, pero es necesario concretarlos en el ámbito interno de cada entidad, adaptándose a sus circunstancias particulares. Así, la norma siempre deja un margen de acción para especificar aspectos como las unidades responsables de los procesos y procedimientos internos, el alcance de las tareas a realizar y la persona o la unidad concreta que la debe llevar a cabo.

En este sentido, 40 de las 75 entidades fiscalizadas (un 53,3 %) contaban con procedimientos escritos de, al menos, un área de riesgo relacionada con el PRTR. De los análisis realizados se desprende que las entidades del sector empresarial estatal, sujetas al derecho privado, disponían en mayor medida de documentos formalizados -protocolos, guías, manuales, etc.- que explicaban sus procesos y procedimientos internos para gestionar sus áreas de riesgo, que las entidades administrativas del Estado. Si bien, hay que tener en cuenta que el régimen jurídico del sector público administrativo es más exigente y garantista y con mayor alcance que el aplicable a las empresas públicas. Así, del análisis de las entidades fiscalizadas ha quedado constancia de la existencia de procedimientos documentados (manuales, guías, circulares, instrucciones ...) en más del 80 % de las empresas frente a poco más del 40 % de las entidades del sector público administrativo.

Los análisis realizados ponen de manifiesto que, en general, las entidades fiscalizadas disponían de procedimientos y normas internas o jurídicas, cuyo seguimiento garantiza la separación entre las personas u órganos que realizan tareas de gestión respecto de los que proponen, ordenan y realizan el pago material y, a su vez, todos ellos de los que realizan el control. Únicamente para SECEGSA y UNED, no se ha podido constatar, que esas entidades dispusieran de procedimientos escritos o normas cuyo seguimiento garantizase la referida separación de funciones. En el caso de SECEGSA hay que valorar tal segregación de forma diferente, pues cuenta con una plantilla de 10 trabajadores, incluido su Presidente.

### II.2.4.3. BUENAS PRÁCTICAS

IDAE, que a 31 de mayo de 2022 no había aprobado su PA, contaba desde febrero de ese año con un protocolo específico denominado “Organigrama, organización de recursos y separación de funciones” que detallaba de manera exhaustiva los distintos niveles del personal que trabaja en la entidad, la cualificación necesaria del puesto y funciones que desarrolla en la entidad; añadiendo, ya en el marco específico del PRTR, una descripción de las garantías del principio de segregación de funciones, principalmente, entre las tareas de ejecución, control y pago.

## II.2.5. Aspectos relacionados con el conflicto de intereses

### II.2.5.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El conflicto de intereses surge cuando los intereses privados o personales del prestador de un servicio público y/o del gestor del sector público colisionan con los intereses de este sector. En este sentido son instrumentos preventivos aquellas medidas que eviten que se produzca el conflicto, mientras que aquellas que identifiquen los conflictos que se estén produciendo o se hayan producido se considerarían como instrumentos de detección. Dada la interrelación en este tipo de medidas, a efectos expositivos se van a tratar conjuntamente en este epígrafe.

El art. 6.5 i) de la OMHFP 1030/2021 requiere que los PA definan específicamente procedimientos de prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés conforme a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, denominado también Reglamento Financiero (RF). Además, concreta las obligaciones de suscribir una Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (en adelante, DACI) por quienes participen en los procedimientos de ejecución del PRTR, comunicar al superior jerárquico la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses y adoptar por este la decisión que en cada caso corresponda. El Anexo III.C de la Orden incluye entre los posibles actores implicados en el conflicto de intereses a “los empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago y otros agentes en los que se han delegado alguna/s de esta/s función/es”, define y explica el concepto de conflicto de intereses en línea con lo dispuesto en el RF<sup>40</sup>, incluye una tipología y, por último, sugiere medidas para prevenirlo.

El Anexo III.C recoge el concepto amplio de conflicto de intereses establecido en el RF, haciéndose más ostensible con la clasificación atendiendo a la situación que lo motiva, definida por la OCDE, que también incluye, distinguiendo entre:

- **“Conflicto de intereses aparente:** se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos)”.
- **“Conflicto de intereses potencial:** surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto

<sup>40</sup> El RF establece en su artículo 61 que existe conflicto de intereses «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».

de intereses en el caso de que tuviera que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales”.

- **“Conflicto de intereses real:** implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público 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. En el caso de un beneficiario implicaría un conflicto entre las obligaciones contraídas al solicitar la ayuda de los fondos y sus intereses privados que pueden influir de manera indebida en el desempeño de las citadas obligaciones”.

Esta clasificación parece ampliar el concepto de conflicto de intereses, que ya de por sí es bastante general; por ejemplo, en la determinación del grado de relación para considerarse qué es familiar o cuándo existe afinidad o amistad, o del momento en que quien tome la decisión o realice la tarea vea comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones. Esta cierta falta de concreción dificulta la identificación de muchas situaciones de conflicto, al poderse dar múltiples situaciones en las que no quede claro el límite a partir del que se considera que se está incurriendo en conflicto, más allá de apreciaciones esencialmente subjetivas, fundamentalmente de las que deriven de la propia percepción del interesado. Todo esto conlleva dificultades en la aplicación práctica de la política de conflicto de intereses de la entidad, lo que puede mermar tanto la utilidad real de esta política, como la percepción de utilidad de sus destinatarios, y podría incidir en su implicación con la política y con el sistema de integridad en general.

Sin embargo, no parece fácil dar una definición que pueda valer para mostrar objetivamente todas o casi todas las situaciones posibles, por lo que se hace necesario adoptar medidas complementarias o reforzar elementos existentes del sistema de integridad o de antifraude de la entidad. Para ello se puede:

- Adoptar catálogos de conductas en las que se muestre de manera extensiva qué se considera conflicto de intereses, incluyendo situaciones que generen dudas y, en la medida de lo posible, ilustrarlo con ejemplos concretos. La utilidad de esta medida se ve potenciada si las situaciones y ejemplos atienden a la actividad específica desarrollada y/o a los procesos y procedimientos de los sistemas de gestión interna de la entidad.
- Adoptar mecanismos que garanticen que los destinatarios saben cómo actuar y que, en su caso, se resuelvan diligentemente las dudas.
- Reforzar la formación y la difusión de actualizaciones en la política de conflicto de intereses (inclusión de nuevas conductas, resolución de dudas, etc.).
- Implicar a los destinatarios en la identificación de situaciones que podrían dar lugar a conflicto de intereses, fomentando su participación (talleres formativos, cuestionarios con preguntas abiertas...).

Una medida para evitar que se creen nuevos intereses personales de aquellos que prestan sus servicios en el sector público o que gestionan fondos públicos, y que puedan entrar en conflicto con el interés público es la implementación de una política o un protocolo que limite a esos prestadores o gestores públicos la aceptación de regalos y atenciones efectuados por los que reciben el servicio público o por los que colaboran o prestan servicios al sector público (entidades colaboradoras, contratistas, subcontratistas...). La normativa en esta materia consiste en orientaciones, principios y prohibiciones de carácter muy general. Por lo que, para buscar una mayor implicación de sus destinatarios, aumentar su concienciación y, con ello, desarrollar la cultura de integridad en cada entidad, debe ser entendida por los destinatarios, aclarándoles cómo pueden afectar al desempeño

de sus tareas y lo que se espera de sus conductas; para ello, se hace necesario concretar más el contenido y las situaciones a las que se refiere la norma en función de las particularidades de cada entidad.

Las principales normas jurídicas en materia de regalos y atenciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal y en otras normas más específicas para el ejercicio de una profesión o para el desempeño de una actividad, son:

- El artículo 54.6 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 (en adelante, TREBEP), que establece, con carácter general, que los empleados públicos rechazarán “cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía”.
- El punto 6.º del artículo 26 b) de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que establece que los altos cargos “No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente”.

## II.2.5.2. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS RELATIVAS AL CONFLICTO DE INTERESES.

Todos los PA analizados incluían una regulación interna del conflicto de intereses. Salvo en los de MDEF, MINT, METD, RED.ES, CDTI y MCSM, los demás distinguían y explicaban de acuerdo con la Orden y la normativa comunitaria (generalmente transcribiendo lo previsto en la Orden) los tres tipos de conflictos de intereses: real, potencial y aparente. Hasta que se consolide una cultura ética, tal explicación es relevante en tanto que gran parte de los destinatarios de esa regulación pueden desconocer situaciones en las que se puede dar el conflicto potencial o el aparente, al tratar conceptos que les resulten novedosos y que abarcan situaciones que tradicionalmente la sociedad, en general, venía admitiendo.

Asimismo, todos los PA indicaban cómo debe actuar el encargado de realizar una tarea o ejercer una función cuando crea que en su desempeño puede incurrir en conflicto de intereses, recogiendo que estaría obligado a comunicarlo a su superior jerárquico y este a decidir al respecto, salvo en los de MINT y AEI, que no recogían expresamente la obligación de decidir del superior jerárquico.

Las entidades no utilizaban herramientas de análisis de datos o de puntuación de riesgos para la prevención o detección del conflicto de intereses, siendo las principales herramientas el uso de las DACI en sus áreas de riesgo, fundamentalmente en la contratación y en la concesión de ayudas y subvenciones, y la aplicación de una política de regalos.

Con carácter general, los PA no incluían procedimientos escritos para abordar el conflicto de intereses con un contenido sustancialmente más desarrollado que el de la Orden y su Anexo III.C, siendo en muchos casos una transcripción de parte e, incluso, de todo lo previsto en la Orden o en la Guía del SNCA. Solo en el ámbito de 8<sup>41</sup> PA se habían establecidos procedimientos más detallados.

<sup>41</sup> Los de CHG, IC, INCIBE, MAPA, MCUD, METD, MTED y MTMA.

### II.2.5.3. USO DE LA DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES

Todos los PA analizados incluían la obligación de suscribir una DACI para aquellos que participaran en los procedimientos de gestión de las áreas consideradas de riesgo por la entidad y, salvo el PA de MDSA, identificaban con mayor o menor grado de detalle las personas o cargos obligados. En su mayoría, para determinar los firmantes transcribían en los términos expresados en la Orden aquellos que consideraban partícipes o intervinientes en los procedimientos de sus áreas de riesgo. Así, incluían, en todo caso, al personal de la entidad que intervenía en los procedimientos; y, además, 37 de estas entidades incluían a otros, cuyo detalle se incluye en el Anexo 6: 30 PA a los contratistas y/o subcontratistas; 32 a los beneficiarios de ayudas y/o subvenciones; cuatro añadían a aquellas personas en las que los otros obligados deleguen; cuatro lo hacían para empresas colaboradoras y socios; y, por último, cinco lo extendían a los miembros de su Consejo de Administración. Todos los PA incluían un modelo de DACI, que seguían, sin diferencias relevantes, el modelo del Anexo IV de la Orden. CHMS, a pesar de haberse adherido al plan de MTED a quien está adscrita, seguía un modelo propio en sus procedimientos de contratación. Su modelo de DACI se diferenciaba de la de la Orden en que no hacía mención alguna a la abstención ni a las consecuencias disciplinarias /administrativas /judiciales de una declaración falsa.

Salvo en 12 de los PA analizados<sup>42</sup>, el resto preveían en sus procedimientos el archivo de sus DACI, en la mayoría de los casos en el expediente al que se refieren, lo que generalmente se fundamenta en facilitar el control. En ocasiones, los PA hacían referencia a los órganos encargados de su recopilación, verificación y custodia, y en los de MCIN y AIE, además de referirse a esos órganos, recogían el archivo de las DACI en carpetas digitales específicas.

Para que sea eficaz el uso de las DACI, el sistema de control interno debería incluir un procedimiento que, al menos, verifique que:

- Las DACI se suscriben por todos aquellos que participan o intervienen de alguna manera en la tramitación de expedientes, en la preparación y ejecución de procedimientos o en cualquier proceso para los que se haya previsto su suscripción, así como por todo el personal de la entidad, si es que se ha previsto así.
- Las DACI son adecuada y oportunamente cumplimentadas y suscritas por las personas obligadas.
- Que existen garantías para considerar que los suscriptores de las DACI conocen el contenido y alcance de su suscripción.
- Las DACI se archivan y, en su caso, su información se registra adecuadamente de acuerdo con los procedimientos internos de la entidad.
- La entidad ejerce la custodia adecuada de los archivos y registros, de manera que se eviten manipulaciones de la información que contienen.

De los 47 PA analizados, 9<sup>43</sup> preveían y sus entidades tenían operativo un control posterior de sus DACI, 11<sup>44</sup> lo preveían pero las entidades no lo tenían operativo a finales de mayo de 2022 y, por

<sup>42</sup> Los PA de ENISA, GISS, IC, MCUD, MDSA, MEFP, MINT, MISM, MTMA, MUNI, RED.ES y SEIASA.

<sup>43</sup> Los PA de ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CERSA, CHG, IC, MCUD y MJUS.

<sup>44</sup> Los PA de CDTI, ENAIRE, FEGA, ICEX, INCIBE, MAPA, MAUC, MTES, MTMA, SEITT y SEPE.

último, 7 entidades<sup>45</sup> lo realizaban sin que se previera en sus PA aprobados a esa fecha. El control sobre las DACI al que se referían los PA y/o los que realizaban las entidades abarcaba, en general, la adecuada cumplimentación y suscripción por todos los obligados a ello en los expedientes o en los procedimientos sujetos a estas declaraciones.

Cabe destacar que RENFE-V, SECEGSA e IDAE, a pesar de no tener aprobado su PA, utilizaban el sistema de DACI en sus procedimientos.

#### II.2.5.4. PROTOCOLO DE REGALOS Y ATENCIONES

En esta materia, 45 PA incluían un protocolo -frecuentemente denominado política- de regalos y atenciones (aunque fuera breve o de contenido muy general); no consta que SEIASA y MISM hubieran aprobado tal protocolo, aun teniendo su PA aprobado. Por otro lado, de las entidades que a esa fecha tenían pendiente aprobar su propio PA, cinco -INAP, RENFE-V, SECEGSA, IDAE y CELLS- recogían en sus códigos éticos y/o de conducta aprobados, o en sus documentos de desarrollo, su protocolo de regalos y atenciones. Así, solo ocho<sup>46</sup> de las 75 entidades fiscalizadas no disponían de protocolo de regalos y atenciones.

Del análisis de estos protocolos de regalos y atenciones se ha puesto de manifiesto que:

- Los protocolos eran de aplicación, en general, a todas las áreas de trabajo o actividad, departamentos o divisiones de la entidad, salvo en el caso del MDEF que se refería solo al ámbito de compras.
- 21 de los 50 protocolos reproducían el contenido del artículo 54.6 TREBEP, a lo que frecuentemente se añadía el artículo 26 b) 6º de la LTAIB, sin desarrollar o adaptar su contenido, identificar su alcance -en cuanto a áreas, departamentos y divisiones de la entidad, destinatarios, y la naturaleza del regalo o atención-, ni, tampoco, cuantificar o explicar qué se considera “usos habituales, sociales y de cortesía” y “condiciones ventajosas”.
- En los protocolos de FEGA, MAPA, METD y MIGD se añadía al contenido de las normas jurídicas algún matiz, como extender la prohibición cuando el destinatario del regalo o la atención sea un miembro del círculo familiar del destinatario o la obligación de comunicar el ofrecimiento o la aceptación del regalo a un superior jerárquico; y, además, en los de MICT, CEM, CELLS y MCSM, algún tipo de obsequio o atención que sí se puede aceptar atendiendo a su naturaleza o a una cuantía determinada.
- Los 24 protocolos restantes, en cierta medida, adaptan o desarrollan lo dispuesto en la norma jurídica. De ellos, (i) los de SEITT, INCIBE, CELLS y MDSA permitían algunos regalos y atenciones teniendo en consideración tanto su naturaleza como un valor determinado; (ii) 15<sup>47</sup> se referían a la naturaleza de los mismos, pero sin cuantificar un límite económico; y (iii) en el de MINT solo se permiten regalos y atenciones hasta una cuantía determinada, sin referirse a la naturaleza de los mismos.
- En cuanto a los perceptores de los regalos:

<sup>45</sup> AEI, CNI, MDEF, METD, MICT, MSND y MTED.

<sup>46</sup> CEJ, INSST, MHFP, MISM, MUFACE, PDE, SEIASA y UNED.

<sup>47</sup> Las políticas de regalos de ADIF, ADIF-AV, CDTI, CERSA, COFIDES, ENAIRE, ENISA, EOI, IAC, IC, ICEX, IDAE, MIGD, RENFE-V y SECEGSA.



- Todos los protocolos incluyen a sus empleados, salvo el de EOI que solo es aplicable a los miembros del patronato.
- Algunos incluyen también personal temporal o subcontratado (ADIF, ADIF-AV, CDTI, COFIDES, y METD) y empleados en prácticas (COFIDES).
- Además, sin vínculo laboral o funcionarial, varios incluyen a:
  - Terceros que se relacionan con la entidad (MINT, con carácter general; ACUAMED, proveedores; MDEF, proveedores y empresas colaboradoras; CELLS, colaboradores, estudiantes y asesores externos).
  - Altos cargos, miembros de órganos rectores o de consejos de administración (17 protocolos<sup>48</sup>).

La mera transcripción de la normativa vigente en estos protocolos, como ocurre en general con los aspectos éticos, no aporta la cercanía necesaria para generar la implicación de sus destinatarios y con ello generar, promover y fortalecer la cultura ética de la entidad y de su entorno, sino que precisa de una adecuación a las circunstancias de la entidad, un procedimiento para su aplicación y de la mayor claridad y concreción que sea posible para hacer fácilmente entendible el protocolo, como paso previo a su compromiso con él.

Un factor importante que afecta a la claridad del protocolo es que sus destinatarios puedan discernir claramente qué obsequio, regalo, hospitalidad o atención debe rechazar y qué pautas de conducta deben seguir en caso de recibirlos. Para ello, la definición clara de su naturaleza y un importe máximo como valor aceptable, así como el establecimiento de unas pautas de actuación definidas, dota a la política de mayor objetividad y simplicidad en su aplicación. Sin perjuicio de que, en los casos en los que no sea factible o que, por algún motivo objetivo, institucionalmente no se pueda rechazar, se establezca un procedimiento transparente que facilite la actuación a seguir por el destinatario.

#### II.2.5.5. BUENAS PRÁCTICAS

En relación con el conflicto de intereses, 15 PA<sup>49</sup> preveían un registro de la conflictividad de intereses de su personal: nueve de ellos se referían a aquellas personas que participaran o hubieran participado en procedimientos para los que se exigiese la suscripción de DACI y los PA de MCIN, CIEMAT, ISCIII y CSIC preveían específicamente una declaración anual de conflictos de intereses para todo su personal. Las descripciones de los registros planteadas en los PA eran muy generales, si bien permitían hacer un registro histórico de cada suscriptor de DACI donde constaran la información de todas sus declaraciones anteriores, la detectada por la entidad y la obtenida por cualquier otra fuente. No obstante, los PA de MJUS, CHG e INCIBE preveían el registro por expediente o procedimiento y no por suscriptor, lo que dificulta la elaboración de tales registros históricos. Este tipo de registros son útiles para realizar un primer control preventivo sobre aquellas personas que vayan a intervenir en la tramitación de proyectos o expedientes en los nuevos procedimientos que vayan surgiendo.

FEGA contaba para la gestión de otros fondos europeos con un sistema de evaluación mediante mecanismos integrados en sus procesos tales como la cumplimentación periódica de cuestionarios por el personal “para evaluar si el personal está alerta y puede determinar qué situaciones generan conflictos de intereses aparentes, potenciales o reales” o de “listas de control para los empleados públicos implicados en la toma de decisiones que deberán cumplimentar antes de tomar una

<sup>48</sup> Las políticas de ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CERSA, COFIDES, ENAIRE, ENISA, EOI, ICEX, IDAE, INCIBE, MCSM, MIGD, RENFE-V, SECEGSA y SEITT.

<sup>49</sup> Los PA de ADIF, ADIF-AV, CHG, CIEMAT, CSIC, IAC, INCIBE, ISCIII, LSC, MAPA, MCIN, MCUD, MJUS, MTES y SEPE.

decisión que permitirán evaluar mejor cualquier situación de conflicto de intereses aparente, potencial o real”. Estas prácticas, al ser parte de sus propios procesos de gestión facilitan que se lleve a cabo el control y apelan al compromiso directo del personal, presentándose a priori como una herramienta eficaz y que, a su vez, fomenta el compromiso.

COFIDES, adicionalmente a lo contenido en su PA, ha desarrollado de manera específica su protocolo de gestión de conflictos de interés en el marco de la contratación, incluyéndolo dentro de su procedimiento interno regulador de la contratación con proveedores.

CDTI tiene establecido un sistema de gestión de expedientes informatizado, en el que, para poder acceder al expediente, requiere la firma de la DACI por parte del técnico asignado para gestionar el expediente, quedando todas las DACI firmadas en una carpeta digital dentro de cada expediente. Asimismo, CERSA también tiene automatizada la cumplimentación de las DACI en la gestión de sus expedientes de financiación.

## II.2.6. Utilización de herramientas de prospección de datos y de puntuación de riesgos

### II.2.6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El anexo III.C de la Orden sugiere el uso de bases de datos de los registros mercantiles, organismos nacionales y de la UE, así como de expedientes de los empleados (teniendo en cuenta las normas de protección de datos) dentro de las medidas de prevención del conflicto de intereses; la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) como medida de detección del fraude (incluida la doble financiación); y, por último, la utilización de “herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE)” para ambos tipos de medida<sup>50</sup>. En la práctica, la explotación de estas bases y herramientas, o de otras similares, se puede utilizar para prevención y detección tanto de casos de fraude y corrupción como los de conflicto de intereses. Así, el análisis que se expone en este epígrafe atiende a ambas funciones (prevención y detección).

### II.2.6.2. ANÁLISIS REALIZADO

Los 47 PA vigentes al final de mayo de 2022 objeto del análisis, salvo los de MDEF, MTMA, SEIASA y MTED, preveían comprobaciones o cruces con bases de datos y/o la utilización de herramientas de prospección de datos y de puntuación de riesgos, recogiendo todas o algunas de las indicadas en la Orden, así como otras que, en general, se recogen en la Guía del SNCA (una relación de las mismas se incluye en el Anexo 7). La elección de las herramientas concretas que cada entidad va a utilizar dependerá, entre otros factores, de las necesidades de cada entidad según sus áreas de riesgo, de la posibilidad de explotación y utilización de tales bases y herramientas, así como de la utilidad que cada entidad, según sus circunstancias, prevea de ellas; lo que puede influir en que, a pesar de estar identificadas en los PA, no sean las que finalmente se implementen.

De los 43 PA que incluían la comprobación con bases y la utilización de herramientas, en 12<sup>51</sup> PA se preveían obligatorias todas o algunas de ellas, y en el resto su utilización era potestativa. Las herramientas a las que se refiere cada PA se indican en el Anexo 7.

<sup>50</sup> Situándose en línea con la nota orientativa de la Comisión Europea 2021/C 121/01 “Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero”.

<sup>51</sup> Los PA de CDTI, CERSA, ENISA, LSC, METD, MISM, MJUS, MSND, MTER, MTES, MUNI y SEITT.

Las materias de riesgo para las que, fundamentalmente, los PA preveían realizar las comprobaciones o cruces con bases de datos y la utilización de herramientas como instrumentos de prevención y detección eran las siguientes: en 24 el fraude en general, en 12 se refiere específicamente a la evaluación del riesgo de fraude, en 18 el conflicto de intereses, en 11 la doble financiación y en 6 los comportamientos irregulares. El detalle por entidades se incluye en el Anexo 7.

En cuanto al uso efectivo de estos instrumentos, al finalizar mayo de 2022, las 15 entidades que manifestaron utilizarlos en algunas áreas de riesgo, en su mayoría se refieren a consultas a la BDNS puntuales u ocasionales, en otros casos se trata de verificaciones de aspectos concretos que exigen los procedimientos de ayudas o contratación que se estén llevando a cabo, y que salvo en algún caso puntual no consisten en cruces automáticos.

Se desprende del análisis realizado que, en general, las entidades se han planteado el uso habitual de estos instrumentos en sus procesos y procedimientos como medida útil para evitar el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. Sin embargo, su utilización hasta el 31 de mayo de 2022 era muy limitada y localizada en algunas entidades y en gran parte impulsada por el tipo de actividad y sector en la que actúan. Si bien, en general, se observa que los PA tienden a mencionar los instrumentos y a dar una explicación muy general de su utilización, que en la mayoría de los planes es potestativa y, en general, no se refieren a los mecanismos sobre los que se va a actuar ni cómo se va a actuar, lo cual se relaciona con la falta de experiencia práctica de las entidades en la aplicación de estos instrumentos en sus procedimientos internos de gestión y control. Por último, cabe señalar que algunas de las entidades fiscalizadas han puesto de manifiesto la falta de disponibilidad de algunos de estos instrumentos. La disponibilidad de estos instrumentos, así como el paulatino aprendizaje en su implementación, se manifiestan como factores relevantes para que las entidades puedan valorar sus posibles usos y su utilidad y, así, concretar qué instrumentos utilizar y cómo hacerlo.

### II.2.6.3. BUENAS PRÁCTICAS

Las previsiones que se identifican como buenas prácticas a señalar son:

- El PA de CHG indica que su Servicio de Contratación dispone de una base de datos en la que se registran todos los extremos de los procedimientos que lleva a cabo que permite la exportación de sus datos para su explotación y resulta útil para determinar patrones de conducta colusoria entre licitadores o indicios de fraccionamiento del objeto de los contratos. Asimismo, disponen de otra base de datos de contratación ligada al buzón específico por el que se reciben las ofertas de contratos menores que le han permitido elaborar patrones y detectar sospechas de prácticas colusorias.
- La redacción de los PA de ICEX, COFIDES, RED.ES, MISM y GISS posibilita que se extienda el uso de esos instrumentos a otras materias para las que inicialmente no se previeron, pudiendo hacerse progresivamente en función del conocimiento y de la experiencia que se vaya adquiriendo de las herramientas.

## II.2.7. Difusión de las Declaraciones Institucionales de lucha contra el fraude y de los Planes Antifraude

### II.2.7.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El conocimiento adecuado de los PA, de sus sistemas, elementos y medidas que lo componen por sus destinatarios, así como su relación con los riesgos y controles de los procedimientos en los que estos desempeñan su actividad, es un factor fundamental para favorecer la efectividad de las políticas de ética y de los PA. Así, ese conocimiento junto con la credibilidad que tengan los destinatarios del PA va a incidir tanto en su compromiso con la lucha contra el fraude, como en su concienciación y, en última instancia, interiorización de la cultura de integridad de la entidad.

El adecuado conocimiento se consigue a través de la difusión de sus sistema y elementos a sus destinatarios, así como de la adecuada formación en la materia, que es objeto del siguiente epígrafe.

La difusión ha de llegar a cualquier destinatario del plan, sea de dentro o fuera de la entidad. Y, más allá, se hace necesario desde un punto de vista de la responsabilidad institucional que se difunda el plan o sus principales elementos y medidas a terceros con los que interactúa y a la sociedad en general para que conozca el compromiso de la entidad con la lucha antifraude y con la cultura de integridad en general.

La difusión en el ámbito del antifraude debe ser relevante, con el objetivo de promover la cultura ética dentro y fuera de la entidad, en línea con lo previsto en la recomendación de integridad pública de la OCDE, así como de mostrar el compromiso de la entidad con el correcto uso de los fondos públicos y con la lucha contra el fraude. Por ello, tal difusión, además de dirigirse a los sectores y agentes con los que la entidad actúa, se debe dirigir a los ciudadanos y a la sociedad en general.

Los principales medios a través de los que se suele realizar la difusión son: la intranet de la entidad (alcance interno), la página web de la entidad (alcance externo), el envío de correos electrónicos a los destinatarios del PA o la entrega física, especialmente relevante para aquellos destinatarios que no tienen acceso o no suelen acceder a la intranet de la entidad ni a su página web, así como con las nuevas incorporaciones de personal en la entidad.

Un último aspecto que tratar es la frecuencia con que se debe dar difusión. No basta con la publicación inicial tras la aprobación de los documentos, sino que periódicamente se deben enviar recordatorios y/o aclaraciones de la existencia del plan o de sus elementos que muestren el compromiso de la entidad con el PA; para ello puede utilizar diferentes estrategias y medios, como aprovechar sus actualizaciones o modificaciones informando de los cambios a los destinatarios y actualizando las publicaciones en redes, la participación de la entidad o su personal en congresos, ferias u otro tipo de foros relacionados con la materia entre otros.

### II.2.7.2. ANALISIS DE LA DIFUSIÓN

Los elementos sobre los que, fundamentalmente, se ha revisado la difusión han sido la Declaración Institucional (DI), cuyo análisis se incluye en el epígrafe II.1.1. de este Informe, el documento del PA y el código ético y/o conducta. En relación con ellos, las páginas web de varias entidades fiscalizadas se han ido modificando o actualizando con cierta frecuencia, tanto en contenidos publicados como en su ubicación en las páginas web; por lo que, a efectos de que los hallazgos de esta fiscalización y las mejoras a proponer fueran lo más oportunas y útiles posible, se ha optado por revisar la situación de la difusión de esos documentos a principios de 2023.

En relación con las 47 de las entidades que contaban con sus DI aprobadas, cabe destacar que:

- Se publicaban en su página web, salvo GISS que la publicó en su perfil del contratante en la Plataforma Contratación del Sector Público (PCSP), ya que no dispone de página web propia, y SEIASA y MINT que no le daban publicidad en su página web.
- Se publicaban en su intranet, salvo en el caso de 7 entidades<sup>52</sup>.

La DI es un elemento fundamental de la política antifraude siendo el PA y su sistema herramientas que materializan el compromiso de la entidad contenido en su DI; así, de la especial relevancia de la DI se desprende que se debería publicar aparte del PA. Sin perjuicio de que la DI se hubiera incluido como anexo al PA, salvo en 8 entidades, la publicidad dada a la DI por las otras 39 entidades en su página web ha sido independiente de la del PA.

Los 47 PA aprobados afectaban a un total de 64 de las entidades fiscalizadas, del análisis de la difusión que cada una de estas entidades ha hecho de sus PA se ha obtenido que:

- La mayoría lo publicaban en su página web, salvo 14<sup>53</sup> entidades; MDEF y GISS, que no tiene página web propia, publicaban sus PA en el Boletín Oficial de Defensa y en su perfil del contratante en la PCSP, respectivamente; y la página web de CERSA publicaba su “Manual de Gestión de Riesgos de Fraude, Corrupción y Conflicto de Intereses” y las de ADIF y ADIF-AV incluían el documento completo de su política antifraude corporativa, que era bastante amplio.
- En cuanto a la difusión interna en las entidades: 20<sup>54</sup> lo habían publicado en su intranet, 9<sup>55</sup> enviaron su PA por correo electrónico a su personal y 22<sup>56</sup> utilizaron ambas vías de difusión; el resto de las entidades no lo difundían internamente.

De las 62 entidades fiscalizadas que aplicaban los códigos de ética y/o conducta puede señalarse lo siguiente:

- En general, los publicaban en su página web, salvo 9<sup>57</sup> entidades. No obstante, MDEF lo publicó en el Boletín Oficial de Defensa y GISS que lo publicó en su perfil del contratante en la PCSP.
- En cuanto a la difusión interna en las entidades: 29<sup>58</sup> lo habían publicado en su intranet, 11<sup>59</sup> entidades lo enviaron a su personal por correo electrónico y 17<sup>60</sup> utilizaron ambas vías de difusión; el resto de las entidades no lo difundían internamente.

<sup>52</sup> ACUAES, AEI, ENISA, ISCIII, LSC, MAPA y MSND.

<sup>53</sup> ADIF, ADIF-AV, AECID, AEMPS, AESAN, CERSA, CNI, FEGA, ICEX, INGESA, MINT, OAPN, ONT y SEIASA.

<sup>54</sup> ADIF, ADIF-AV, AEMPS, CDTI, CHG, CIEMAT, CNI, CSD, GISS, ITJ, MCSM, MDEF, METD, MICT, MIGD, MTED, MTER, MTMA, MUNI y SEPE.

<sup>55</sup> ACUAES, CERSA, ENISA, FEGA, INGESA (esta entidad manifestó no disponer de intranet), MAPA, MAUC, MDSA y OAPN.

<sup>56</sup> ACUAMED, AECID, BNE, CEM, CHMS, COFIDES, CSIC, ENAIRE, IAC, IC, ICEX, INCIBE, MCIN, MCUD, MEFP, MINT, MJUS, MNP, MSND, ONT, RED.ES y SEIASA.

<sup>57</sup> AECID, AESAN, FEGA, MAUC, METD, MINT, MJUS, OAPN, y RED.ES.

<sup>58</sup> ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, AECID, AEMPS, CDTI, CERSA, CHG, CIEMAT, COFIDES, ENAIRE, EOI, GISS, INAP, MCSM, MDEF, MEFP, METD, MICT, MIGD, MJUS, MNP, MTED, MTMA, MUNI, RED.ES, RENFE-V, SECEGSA y SEPE.

<sup>59</sup> ACUAES, BNE, CNI, CSIC, FEGA, IDAE, INGESA (esta entidad manifestó no disponer de intranet), ISCIII, MAUC, MTER y OAPN.

<sup>60</sup> CELLS, CEM, CHMS, CSD, ENISA, IAC, IC, ICEX, INCIBE, MAPA, MCIN, MCUD, MDSA, MINT, MSND, MTER y ONT.

La accesibilidad de los documentos analizados y publicados en las páginas web de las entidades era adecuada, si bien en algunas entidades se han encontrado alguna dificultad como en el caso de las páginas web de CIEMAT, MAUC, CHG y CSIC<sup>61</sup>.

Del análisis se desprende que, en general, se ha dado a los documentos analizados, al menos, una primera difusión que ha de seguir una continuidad para la consolidación de las políticas de integridad de estas entidades.

## II.2.8. Formación

### II.2.8.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El conocimiento adecuado del PA, así como de sus sistemas, elementos y medidas, por parte de los que trabajan en y para la entidad es un factor esencial para la efectividad del plan, como ya se ha tratado en el epígrafe anterior.

El alcance adecuado de esta formación depende de varios factores, entre los que destacan, la frecuencia, la profundidad con el que se va a tratar (alcance material) y la exposición al riesgo de las tareas, procedimientos y procesos que desempeñan en la entidad los participantes en la formación.

La frecuencia incide de distintas maneras: si es la primera vez que van a recibir esa formación los asistentes o si ya lo han recibido antes. La formación en materia de integridad o de antifraude debe tener carácter periódico atendiendo a su carácter cultural y estratégico.

El alcance material de la actividad formativa va muy ligado al objeto y materia de la formación, si es general, si se refiere a materias concretas o si es las dos cosas (general con especial desarrollo en determinados aspectos).

La exposición al riesgo de fraude o de comportamientos contrarios a la integridad de las tareas, los procedimientos y los procesos que suelen desarrollar para la entidad los participantes en las actividades formativas en materia antifraude. Así, hay procesos más expuestos a esos riesgos, como el de contratación o el de concesión de ayudas, que aconsejan profundizar la formación en los riesgos aparejados a procedimientos o tareas con mayor riesgo.

Además, se pretende que el conocimiento en materia antifraude y de integridad se mantenga actualizado por lo que cabe actualizar los conocimientos cada periodo de tiempo (por ejemplo, cada dos años). Cuando no es la primera vez que los participantes reciben formación en la materia, y conocen el PA y su sistema, la formación recurrente se debe orientar hacia áreas más concretas en las que la entidad desarrolla su actividad o su gestión. En este caso, conviene impartir formación más específica a los que intervienen en esas áreas e, incluso, a profesionales concretos de diferentes áreas, atendiendo a la especialidad y responsabilidad de la función que desempeñen en

---

<sup>61</sup> De las comprobaciones realizadas al analizar la publicidad en las páginas web de las entidades resulta que en la de CIEMAT únicamente se podía encontrar los documentos a través de introducir "antifraude" en su buscador; y era poco intuitiva la ruta de acceso a la documentación desde la página de inicio de las web de MAUC, CHG y CSIC, así en los dos primeros casos se accedía primero cliqueando en la pestaña de servicio al ciudadano y después en dos ventanas más hasta llegar al "Tablón de anuncios", donde se encontraba entre otras publicaciones, y en CSIC que aloja esa documentación dentro del área de investigación de su web, donde se aloja la información del PRTR, mientras que la información de ética científica y de investigación se aloja con la información general del CSIC.

la entidad. En todo caso, para que los planes y sistemas antifraude sean eficaces se hace necesario que la formación llegue a todos los que intervengan en la actividad y gestión objeto de los mismos.

#### II.2.8.2. ANÁLISIS REALIZADO

Los PA preveían formación periódica en materia relacionada con el contenido del plan, salvo los de MAUC y MDEF. La formación estaba prevista que se impartiera a todo el personal de las entidades de su ámbito de aplicación, salvo en los casos de: ICEX que no lo concreta, <sup>62</sup> que lo restringen al personal que interviene en la gestión del MRR y los de ADIF y ADIF/AV preveían solo la formación para aquellos que intervinieran en la gestión del MRR, si bien su política antifraude –que abarcaba toda la actividad de la entidad y no se restringía al MRR- lo establecía para todos sus empleados. Solo 14<sup>63</sup> planes establecían el carácter obligatorio de esa formación para sus destinatarios.

De las 64 entidades a las que aplicaban los planes analizados:

- 38 incluían en sus planes y/o en sus programas de formación actividades formativas con contenidos en materia antifraude, fundamentalmente orientados a la gestión de los fondos MRR; todos ellos se preveían llevar a cabo en 2022, salvo en el caso de IMS que lo hacía para 2023.
- Al final de mayo 2022, 29 entidades habían impartido formación a su personal en materia antifraude. En general, las actividades formativas tuvieron lugar en 2021 o en los 5 primeros meses de 2022 y el número de participantes fue reducido y concentrado en personal involucrado en la gestión o en el control de esos fondos MRR. No obstante, el número de empleados asistentes era igual o superior a 50 en 5 entidades: 1000 de IC (la práctica totalidad de su personal), 340 de METD (incluía diferentes niveles y áreas de su personal), 170 de MTED (diferentes áreas), 103 de AEI –se trata de una formación impartida en 2017 para los que intervenían en la gestión de fondos europeos-, 54 de MCSM –la formación se centraba en el sistema de integridad aprobado por la entidad- y 50 de MAPA que intervenían en la gestión de los fondos MRR.

Muchas de las entidades fiscalizadas han manifestado no disponer una información del todo fiable sobre la parte de su personal que ha recibido formación en materia antifraude, debido a que gran parte de las actividades formativas se han impartido y coordinado fuera de esas entidades, en el ámbito del MHFP, principalmente por el SNCA en el ejercicio de su función de “Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude”<sup>64</sup>. En estos casos los asistentes solicitaban ellos mismos la formación, sin que necesariamente la entidad tenga conocimiento, especialmente en el caso de formación online. El SNCA ha impartido en el ámbito estatal, autonómico y local un gran número de actividades formativas en materia antifraude para la gestión tanto del PRTR, como del resto de fondos europeos. De aquellas en las que ha participado el personal del ámbito estatal, destacamos principalmente:

- La organizada por otros distintos al SNCA en relación con el PRTR: 22 sesiones formativas de una hora de duración dentro del programa “Formación de formadores de responsables en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, que durante 2021 y 2022, dirigió la SGFE y organizaron el Instituto de Estudios Fiscales y el INAP. Dentro de

<sup>62</sup> CSIC, GISS, MAPA, MIGD, MTES y SEPE.

<sup>63</sup> ACUAES, ADIF, ADIF-AV, CDTI, CERSA, ENAIRE, ENISA, EOI, IC, INCIBE, MCUD, METD, RED.ES y SEITT.

<sup>64</sup> Recogida en el apartado 2 d) de la Disposición adicional vigésima quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

la formación organizada por la Autoridad de Control del PRTR, el SNCA ha participado en 2022 en el curso “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” dirigido por el IEF dentro de los Planes de Formación Permanente de la IGAE de dichos años y orientado a funcionarios A1/A2 destinados en Servicios Centrales de la IGAE e Intervenciones Delegadas, Regionales y Territoriales.

- La organizada por el SNCA que ha tenido como destinatarios al personal de autoridades competentes en la gestión de fondos europeos y, ahora, a las entidades decisoras y ejecutoras del MRR. Durante 2022, el SNCA ha intensificado su labor de formación con cursos monográficos de antifraude como los siguientes: el “Curso Prevención y Detección del Fraude en el ámbito de fondos europeos”, de 70 horas certificables, dirigido a funcionarios de las autoridades de gestión, certificación, organismos intermedios o análogos en el ámbito de fondos europeos; y el curso de “Medidas antifraude en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” dirigido, en el ámbito estatal, al personal de las subsecretarías de los ministerios y al de la Oficina Nacional de Auditoría de la IGAE. En ambos cursos se ha impartido dos ediciones, en el primer y en el último cuatrimestre de 2022.

Si bien la información disponible no siempre permite concretar el número y la entidad a la que pertenecen los asistentes a la formación impartida por el SNCA, sí se desprende que estaba orientada, al menos en esta fase, al personal implicado con la gestión del PRTR o, en su caso, con la del resto de los fondos europeos.

Asimismo, cabe mencionar que dependiendo de la forma jurídica, el sector en el que actúen o la actividad que lleven a cabo las entidades públicas, la normativa a aplicar o las condiciones requeridas por los operadores del sector con los que se interactúa les exige aplicar procedimientos y controles en gran medida coincidentes con los aplicados en materia antifraude, algunos de ellos especialmente ligados con la cultura de integridad; como por ejemplo las actividades sometidas a la normativa de blanqueo de capitales, entre otras. Por ello varias entidades, principalmente del sector público empresarial, desde hace tiempo vienen impartiendo formación sobre su código ético o de sus sistemas de integridad, de cumplimiento normativo o de prevención de riesgos penales, incidiendo en materias como la política de regalos, conflicto de intereses y otros elementos que incluyen en su mayoría de los instrumentos y medidas de los sistemas antifraude y responden a una cultura común de integridad. Por otro lado, cabe añadir, la formación impartida en la gestión de fondos europeos en el marco del periodo 2014-2020 cuya normativa reforzó la protección de los intereses financieros de la Unión Europea requiriendo que las entidades públicas gestoras de esos fondos potenciaran sus controles para evitar el fraude y la corrupción.

En definitiva, en el ámbito del PRTR, se desprende que, en general, la formación en materia antifraude a los efectos de la gestión del PRTR se estaba iniciando o era incipiente, en parte debido a que los propios PA eran de reciente aprobación o estaban pendientes de ello. No obstante, la formación en materia de integridad y cumplimiento ya se venía dando, con mayor o menor alcance, en entidades que desarrollaban determinadas actividades o actuaban en ciertos sectores.



## II.3. FASE DE DETECCIÓN

### II.3.1. Medidas e instrumentos para la detección previstos en los planes antifraude

Las medidas e instrumentos para la detección que con mayor frecuencia se suelen proponer en materia antifraude son el establecimiento de canales de alerta o denuncia, la implementación de sistemas de alerta, la utilización de herramientas de prospección de datos y puntuación de riesgos, así como las comprobaciones y controles sobre la información disponible en cada entidad.

El análisis realizado sobre la previsión en los PA y el uso efectivo de las herramientas de prospección de datos como instrumento de detección y los controles para identificar conflictos de intereses en las entidades fiscalizadas se ha tratado junto con su función preventiva en el subapartado II.2 de prevención de este Informe. Por lo que el análisis expuesto en los siguientes epígrafes se centra en los canales de alerta o denuncia y en el establecimiento de un sistema de banderas rojas.

### II.3.2. Canales de alerta o denuncia

#### II.3.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los canales de alerta y/o denuncia son elementos claves de los sistemas de integridad y, en concreto, de los antifraude y de cumplimiento. Abrir vías para denunciar supuestos de fraude, corrupción o conflicto de intereses, o para alertar situaciones que ponen a la entidad en riesgo de fraude, se considera un elemento esencial de estos sistemas, manifestándose como uno de los principales accesos a fuentes de información muy valiosas en materia antifraude. En este sentido, facilitar las vías para alertar o denunciar debe ser uno de los objetivos a impulsar en estos sistemas. No obstante, para que esa facilidad opere y las vías o canales sean efectivos tienen que reunir unas características y circunstancias que tratamos a continuación.

El canal ha de ser fiable y ser así percibido por los posibles alertadores y denunciante. Esta fiabilidad se va a basar en las garantías que tengan y perciban sus posibles usuarios de confidencialidad, de credibilidad en la gestión interna de las denuncias y de la utilidad que finalmente tengan las denuncias o alertas presentadas.

Esa credibilidad en la gestión del canal requiere que las denuncias y alertas se tramiten profesional y diligentemente y sea así percibido por los posibles alertadores y denunciante. Uno de los factores que influyen en la ella es quiénes sean los cargos u órganos que tramitan y resuelven las alertas y denuncias. Asimismo, también suele dotar de mayor fiabilidad al canal que sus posibles usuarios tengan cierto conocimiento de los procedimientos a través de los que se tramitan y se resuelven las denuncias, por ello, se debe hacer especial esfuerzo en que esos posibles denunciante u alertadores tengan accesibilidad a los protocolos o guías internas que regulan el canal y que deben incluir aspectos básicos como: identificación y composición de los órganos intervinientes; funcionamiento interno; admisión, tramitación y resolución de las alertas y denuncias; las garantías de confidencialidad de las alertas o denuncias, desde su interposición hasta su resolución; y la protección que, en su caso, se dé al denunciante.

Otro factor que influye en la fiabilidad del canal es que el denunciante o alertador confíe en la utilidad del canal, en concreto en que en todo caso se va a resolver su denuncia o a evaluar la situación que ha alertado y, además, se va a hacer de manera oportuna.

La normativa reguladora de la confidencialidad de estos canales a 31 de mayo de 2022 era, fundamentalmente, el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y la Directiva (UE) 2019/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, que estaba pendiente de transponer, habiendo finalizado el periodo para ello a finales de diciembre de 2021, *por lo que sería de aplicación a instancia de parte*. Con independencia de la obligatoriedad o no del canal, queda clara la necesidad de confidencialidad de lo que se trate en el mismo, especialmente del denunciante o alertador, siendo relevante también la protección de los datos de todas las personas afectadas por la información suministrada<sup>65</sup>.

Los canales pueden abarcar distintas materias. Así, por ejemplo, pueden referirse a todas o a una parte de las materias relacionadas con el fraude, corrupción y conflicto de intereses, doble financiación o, por el contrario, añadir otras relativas al principio de integridad pública u otros valores éticos. Objeto de estos canales pueden ser denuncias, alertas, consultas u otro tipo de comunicaciones. En cuanto a la decisión de incluir las distintas materias y objetos en un único canal o en varios, deberá depender, fundamentalmente, del contexto de la actividad y las circunstancias internas de cada entidad, de la exigencia de canales específicos por normativa y los diferentes grados de confidencialidad y de protección frente a represalias que se pretenda garantizar a los informantes o usuarios de los canales; todo ello de acuerdo con la normativa de aplicación y atendiendo a criterios orientados a facilitar la accesibilidad y el uso del canal.

En relación con el objeto, frente a la idea de denuncia, que parece llevar aparejada, al menos, el indicio o la sospecha de un comportamiento contrario a la integridad, a la ética o a la norma establecida, cabe un concepto amplio de alerta que incluya, también, aquellas otras actuaciones que se realicen al margen del procedimiento interno establecido en las áreas de riesgo, en concreto en relación con procedimientos y controles que pongan en situación de riesgo o puedan derivar en vulneraciones de la integridad, la ética o la norma establecida. Esta última posibilidad, en la práctica, resulta más sencilla y, en principio, menos comprometida para el informante (alertador), ya que simplemente pone en conocimiento las desviaciones en los procedimientos o normas internas de la entidad, mientras que una sospecha de fraude o corrupción, además de suponer una mayor responsabilidad para el informante (denunciante), requiere que identifique y valore, al menos a priori, el comportamiento como contrario a la integridad o delictivo, tarea que suele ser difícil para la mayoría de los posibles informantes. Así, la alerta favorece el uso del canal y lo hace, en gran parte, de manera preventiva, evitando que se llegue a materializar el comportamiento fraudulento o corrupto y, en caso de haberse producido, promueve que su detección pueda ser más temprana.

El único canal que reconoce como obligatorio la Orden es el buzón antifraude del SNCA. Con independencia de ello, las entidades o grupos de entidades pueden establecer sus propios canales. Ese buzón antifraude está previsto para sospechas de fraude, por lo que, no procede alertar aquellas desviaciones del procedimiento interno habitual de la entidad que la sitúe en riesgo de fraude. Por otro lado, al ser un buzón específico de sospechas de fraude y a un órgano del Estado especializado en materia antifraude, puede hacer dudar a los posibles denunciadores de buena fe si sus presunciones son suficientes para considerarse sospecha de fraude o corrupción y no utilizar el buzón. Por ello, con independencia de la oportunidad que supone el buzón antifraude del SNCA como canal externo, se desprende que es necesario un canal interno, ya sea de la entidad o del grupo al que pertenece.

<sup>65</sup> La transposición finalmente se produjo en febrero de 2023, que se trata en el subapartado II.7 de Hechos Posteriores de este Informe.

## II.3.2.2. ANÁLISIS DE LOS CANALES

### Buzón antifraude del SNCA

Los PA analizados en esta fiscalización recogían en sus PA al buzón antifraude como canal externo donde denunciar las sospechas de fraude, corrupción y conflicto de intereses; excepto los de AEI, CHG, FEGA, IAC, MCSM y MTED; sin embargo, las páginas web de cuatro de ellas (CHG, IAC, AEI y MCSM) incorporaban un enlace a ese buzón.

De las 64 entidades que contaban con un PA propio o se habían adherido a 31 de mayo de 2022 al de su entidad de adscripción, 44 contaban con la posibilidad de acceder al buzón antifraude desde su página web, ya fuera un enlace directo o incluido en la documentación publicada de su PA, mientras que las páginas del resto de entidades no lo hacían<sup>66</sup>.

### Canales internos

En general, los PA analizados recogían expresamente alguna o varias vías para comunicar a su superior jerárquico, al responsable de fraude de la entidad o el órgano encargado de la gestión de las denuncias los indicios de comportamientos contrarios a la integridad pública o a la ética de la entidad, de fraude o corrupción, así como, frecuentemente, de irregularidades y/o doble financiación. Los medios para denunciar o alertar previstos en los planes varía según las entidades y, fundamentalmente, son: presencial, comunicación telefónica, mensaje de voz, buzón físico, correo postal y medios digitales -correo electrónico y buzones digitales alojados en la intranet y/o la página web de la entidad-.

Se consideran canales internos las vías establecidas por las propias entidades o por los grupos de entidades como instrumentos concretos que permiten realizar consultas o comunicar alertas, denuncias u otras informaciones, directamente o, preferentemente, a través de buzones físicos, de voz o digitales, a órganos determinados previstos en sus planes, programas o sistemas, para que estos órganos u otros, tramiten, investiguen, propongan resoluciones y finalmente, resuelvan esas denuncias, alertas o consultas. A esta acepción de canal interno responde el análisis practicado en esta fiscalización, sin perjuicio del mayor énfasis realizado en aspectos específicos de los canales internos de carácter digital, dada la especial relevancia, utilidad y eficacia para los fines pretendidos del canal. Para alertar o denunciar en materia de fraude, corrupción, conflicto de intereses y/o doble financiación, salvo 12 PA<sup>67</sup>, el resto preveían medios digitales internos. Algunas entidades en las que aplicaban estos PA contaban además con otros canales específicos pertenecientes a sus sistemas éticos o de integridad, de prevención de riesgos penales o de prevención del blanqueo de capitales y delitos de terrorismo. Por su parte, los PA de ENISA y METD no preveían el uso de estos canales internos para lo que derivara de la gestión del PRTR; sin embargo, para el resto de su actividad ENISA y METD sí que contaban con canales específicos en su "sistema de integridad". Los canales previstos en los PA a 31 de mayo de 2022 estaban operativos a esa fecha, excepto en 8<sup>68</sup> entidades.

IDAE y RENFE-V a esa fecha no habían aprobado su PA, pero contaban con canales internos que también utilizaban medios digitales: la primera de ellas, en materia antifraude para su gestión con Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) y, la segunda, para comportamientos contrarios a su código ético o a su sistema de prevención de riesgos penales.

<sup>66</sup> No se incluía enlace con el buzón antifraude del SNCA en las páginas web de ADIF, ADIF-AV, AECID, AEMPS, AESAN, CEM, CHG, CNI, CSIC, ENAIRE, EOI, IC, ICAA, INAEM, INGESA, MICT, MINT, OAPN, ONT y SEIASA.

<sup>67</sup> Los PA de CIEMAT, ENISA, FEGA, INCIBE, ISCIII, GISS, LSC, MAPA, METD, MTMA, RED.ES y SEPE.

<sup>68</sup> Los de AEI, MCIN, METD, MICT, MINT, MJUS, MSND y MTED.

Del análisis de la confidencialidad, protección del denunciante y mecanismos de actuación ante denuncias falsas, de los 35 PA analizados que prevén canales que utilizan medios digitales, del sistema de integridad de METD y de los documentos internos de los canales de ENISA, IDAE y RENFE-V -en total el análisis abarca 39 canales internos- resulta lo siguiente:

- En 21 canales se garantizaba la confidencialidad tanto para el alertador/ denunciante como para el denunciado, en 10<sup>69</sup> para el denunciante y en 8<sup>70</sup> no se referían expresamente a la garantía de confidencialidad.
- Para 24 canales se preveía la indemnidad o la protección del denunciante de buena fe frente a las posibles represalias, mientras que no se preveía para 13<sup>71</sup>.
- Para 17<sup>72</sup> preveían expresamente la adopción de medidas para detectar denuncias falsas y/o sancionar a los denunciantes de mala fe.

En general, la inclusión de estas garantías y previsiones de actuación en los PA analizados no concretaban las medidas que se adoptaban para ello, o lo hacían de manera genérica. De manera que, si bien dejaban claro el compromiso de las entidades con esas garantías y previsiones, una mayor explicación de las medidas hubiera permitido visualizar ese compromiso y, así, favorecer la credibilidad de estos canales.

La Guía del SNCA sugería a las entidades la conveniencia de esperar a la aprobación de la norma que transpusiera la Directiva (UE) 2019/1037. Lo que se fundamentaba, principalmente, en evitar la duplicidad de trabajos y, con ello de costes, ya que la normativa nacional debía fijar o desarrollar diferentes aspectos que la Directiva dejaba abiertos. En este sentido, varias entidades decidieron esperar a la publicación de la Ley que en España transpusiera esa Directiva para tener un mejor conocimiento del tipo de canal y de cualquier otro requisito, exigido por esa Ley, a los que tuviera que ajustarse su canal, lo que llevó en algunos casos a esperar a su puesta en funcionamiento o a mantener los que tenían, que no incluían los referidos compromisos.

Las páginas web de 26<sup>73</sup> de las 64 entidades que aplicaban los PA analizados, así como en RENFE-V e IDAE, permitían el acceso al canal de denuncias por medios digitales, ya fuera mediante un enlace directo o uno incluido en la documentación publicada de su plan. Tal inclusión resulta un factor casi esencial para abrir a terceros el uso del canal de una manera efectiva.

#### Difusión del buzón antifraude del SNCA y de los canales internos

La difusión que las entidades han dado a sus canales internos y el buzón antifraude del SNCA se ha realizado, fundamentalmente, mediante la publicación de su PA o su código ético y/o de conducta, donde se refieren a estos buzones, y a través de la formación general que, en su caso, se haya impartido en materia de antifraude, ética o integridad, ya fuera en relación con el PRTR o la que recibieran aquellos que venían financiando su actividad con los Fondos de la Unión Europea.

<sup>69</sup> Los de CEM, CSIC, MCIN, MCSM, MDSA, MICT, MIGD, MISM, MTED y MTES.

<sup>70</sup> Los de IAC, MAUC, MDEF, MEFP, METD, MINT, MSND, MTER.

<sup>71</sup> Los de CDTI, CSIC, IC, MAUC, MDSA, MEFP, METD, MISM, MJUS, MTED, MTER, MSND, y MUNI.

<sup>72</sup> Los de ACUAES, ACUAMED, COFIDES, ENAIRE, EOI, IAC, IC, MCSM, MCUD, MDSA, MDEF, MIGD, MISM, MTES, MUNI y SEITT; así como las normas internas que regulan el canal de RENFE-V.

<sup>73</sup> ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CDTI, CEM, CERSA, CHG, COFIDES, CSIC, EOI, IAC, IC, ICEX, MCIN, MCSM, MCUD, MDSA, MEFP, MICT, MIGD, MISM, MTER, MTES, MUNI y SEITT.

### II.3.2.3. ANÁLISIS DE LOS ÓRGANOS QUE GESTIONAN LOS CANALES INTERNOS

Las normas de los 39 canales internos analizados en el anterior subepígrafe, salvo las del MCIN, regulaban un órgano interno para gestionar -recibir y/o tramitar- las denuncias y/o, en su caso, las alertas y consultas presentadas en estos canales; si bien la norma interna del sistema de integridad de METD sólo mencionaba el nombre del órgano y en AIE después de la aprobación de su PA decidió no implementarlo y funcionar solo con el buzón antifraude del SNCA. El análisis de los canales internos de este epígrafe incluye todos ellos, salvo los de MCIN y AIE por los motivos que se acaban de indicar.

El órgano de vigilancia en 15 PA<sup>74</sup> era el encargado de la gestión de la denuncia, así como de su propuesta de resolución o, en algún caso, de su resolución. En otros 8<sup>75</sup> el órgano de vigilancia si bien no gestionaba la denuncia, sí emitía la propuesta de resolución. En 6 PA<sup>76</sup>, en el canal previsto en el sistema de integridad del METD, así como en los canales de los sistemas de prevención de riesgos penales y de ética de ENISA y RENFE-V una misma unidad u órgano gestionaba y emitía la propuesta de resolución de la denuncia, aunque no era el órgano de vigilancia de esos PA y sistemas. En el caso de IDAE se distinguía entre quien recibe las denuncias a través del canal y la secretaria general, que tramita y resuelve las denuncias. Por otro lado, el PA de CSIC no aclaraba el órgano al que se atribuía la propuesta de resolución o la resolución de las denuncias, el de EOI no definía un órgano de vigilancia y el de CERSA, no definía claramente ninguno de esos dos tipos de órganos.

Los órganos encargados de la gestión de las denuncias de ADIF, ADIF-AV, EOI y CHG eran unipersonales, en 13 PA<sup>77</sup>, así como en los casos de IDAE y RENFE-V, se les atribuía a un departamento o una unidad determinada de la entidad y en 16<sup>78</sup>, así como en los sistemas de prevención de riesgos penales y/o de ética de ENISA y METD, eran órganos colegiados específicos. Según prevén sus PA -o sus normas internas de los sistemas de ética, integridad o prevención de riesgos penales que tuvieran las entidades que no habían aprobado aún su PA- se destaca:

- Todos se referían a su composición, salvo el sistema de integridad de METD que únicamente nombraba al órgano, sin referirse a su composición y los PA de IC y MCSM que, además de nombrar el órgano, daban información del número de miembros y del órgano encargado de su designación, pero no preveían el cargo y/o departamento o unidad al que pertenecía.
- La composición del órgano se refería principalmente a cargos concretos en 11<sup>79</sup> casos, en los PA de MINT, ENAIRE, MTES, ICEX y MSND se aludía a representantes de departamentos o unidades sin indicar el cargo y en los de CDTI, MISM y MUNI donde para una parte de los miembros del órgano se indicaba el cargo concreto y para el resto solo se contemplaba el departamento determinado al que representaban.

<sup>74</sup> Los previstos en los PA de ACUAES, ADIF, ADIF-AV, CDTI, CHG, COFIDES, IAC, ICEX, MAUC, MCSM, MCUD, MDEF, MUNI, SEIASA y SEITT.

<sup>75</sup> Los previstos en los PA de CEM, MEFP, MICT, MIGD, MSND, MTED, MTER y MTES.

<sup>76</sup> Los PA de ACUAMED, ENAIRE, IC, MDSA, MISM y MJUS.

<sup>77</sup> Los de ACUAES, CEM, CSIC, MAUC, MCUD, MDEF, MDSA, MEFP, MICT, MIGD, MJUS, MTED y MTER.

<sup>78</sup> Los previstos en los PA de ACUAMED, CDTI, CERSA, COFIDES, ENAIRE, IAC, IC, ICEX, MCSM, MINT, MISM, MSND, MTES, MUNI, SEIASA y SEITT.

<sup>79</sup> En ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CERSA, COFIDES, ENISA, EOI, IAC, RENFE-V, SEIASA y SEITT.

- En 17<sup>80</sup> PA -también en el canal interno de ENISA- es el órgano de vigilancia el que tramita y resuelve o propone la resolución de las denuncias y/o alertas; en 8<sup>81</sup> PA proponía su resolución o las resolvía, pero no las tramitaba; en 5<sup>82</sup> PA, así como en el canal de denuncias de RENFE-V y en el canal ético de METD, se establecía un mismo órgano para tramitarla y resolverlas, si bien no era el órgano de vigilancia; en los PA de CERSA, EOI y CSIC no se desprende claramente quién propone la resolución, quién tramita y/o quién es el órgano de vigilancia. Por último, para el canal de fraude establecido por IDAE para la gestión de sus fondos europeos se atribuía la tramitación y la resolución a órganos diferentes.
- Al respecto, cabe señalar que en los casos en los que la documentación analizada identifica a los miembros de los órganos que gestionan los canales internos se refieren a cargos de alta dirección, mandos altos o, en algún caso, medios altos. Sin perjuicio de la capacidad técnica que debe tener los órganos que tramitan y resuelven las alertas y denuncias, una composición que incluya también otros niveles jerárquicamente menores aporta cercanía y promueve la confianza y la credibilidad del órgano, favoreciendo el uso del canal.

El análisis de los 37 canales internos se deduce que, en general, estaba poco desarrollada la regulación interna de los órganos encargados de tramitar y/o de resolver -o proponer la resolución- de las alertas y denuncias. En la mayoría de esos canales esas funciones las ejercía el órgano de vigilancia encargado del sistema antifraude y frecuentemente no se segregaba en distintas unidades esas funciones.

Los órganos que tramitan y proponen la resolución o resuelven las denuncias han de actuar con independencia, por lo que si los miembros de estos órganos son personas alejadas de la gestión se garantiza mejor esa independencia. Al respecto, de los PA analizados, los empleados de los órganos de ADIF, ADIF-AV, CHG y EOI que tramitan y proponen la resolución de las denuncias no intervienen en la gestión, sus funciones son de control. En el caso de RENFE-V y de 6 PA<sup>83</sup> se preveía un órgano colegiado o un departamento con funciones de control que no interviniera en la gestión. ENISA y otros 10<sup>84</sup> PA preveían que alguno o varios miembros de esos órganos fueran empleados de las áreas de control de sus entidades (Inspección de servicios, auditoría interna u otros órganos de control interno). Los PA de MAUC, MCUD y MISM atribuían las funciones de tramitación y propuesta de resolución al Gabinete técnico de la Subsecretaría, que, en principio, no interviene directamente en la gestión y, en principio, puede actuar con mayor independencia. Por último, el PA de SEIASA asigna tales funciones a la Comisión de Auditoría de su Consejo de Administración y el de CERSA en la tramitación de las denuncias recibidas interviene su Consejo de Administración y el Abogado del Estado que tiene atribuido la compañía. En el resto de los canales internos analizados en esta fiscalización no se informaba sobre su composición o las funciones de sus miembros estaban más relacionadas con la gestión. En general, se desprende que, al menos, existe cierta separación entre las funciones de tramitación y/o resolución de las alertas y denuncias y las de gestión.

Asimismo, para una mayor garantía de independencia, el principio de segregación de funciones es también susceptible de aplicarse, en la medida de lo posible, en el funcionamiento interno del canal; lo que significa que sean personas, unidades u órganos diferentes los que lleven a cabo cada fase por las que pasan las denuncias, las alertas -recepción, tramitación, investigación, propuesta de

<sup>80</sup> Los PA de ACUAES, ADIF, ADIF-AV, CDTI, CHG, COFIDES, ENISA, IAC, ICEX, MCSM, MCUD, MDEF, MINT, MTER, MUNI, SEIASA y SEITT.

<sup>81</sup> Los PA de CEM, MEFP, MICT, MIGD, MTED, MTER, MTES y MSND.

<sup>82</sup> Los PA de ACUAMED, ENAIRE, MDSA, MISM y MJUS.

<sup>83</sup> Los PA de ACUAES, MDSA, MEFP, MICT, MJUS y MTED.

<sup>84</sup> Los PA de ACUAMED, CDTI, ENAIRE, ICEX, MIGD, MINT, MSND, MTER, MTES y MUNI.

resolución y resolución de la denuncia /alerta-, e, incluso, las consultas. Lo que, a su vez, tiende a redundar en una mayor objetividad de las resoluciones.

#### II.3.2.4. BUENAS PRÁCTICAS

En relación con el fomento del uso del canal interno de denuncias y/o alertas:

- Los PA de ACUAES, ACUAMED, CHG, MCSM, MTED y MTES preveían que en estos canales también se podían interponer denuncias anónimas.
- Los PA de MTES, ENAIRE, MICT y CEM preveían la aplicación de un procedimiento de anonimización de las alertas/denuncias, que se aplica tras recibirlas con los datos identificativos del informante, manteniéndose así durante su tramitación.

En relación con el alcance de los canales internos de denuncias, 14<sup>85</sup> PA incluían, también, en el ámbito de estos canales aquellos comportamientos contrarios a los procedimientos y/o controles internos de gestión establecidos en la entidad sin necesidad de ser un indicio o riesgo de fraude, corrupción o de ir en contra de la ética de la entidad pudiera derivar en ello. Con independencia, de si pudiera ser preferible incluirlo en el mismo canal interno que el que conozca de indicios de fraude, corrupción o constitutivos de conflictos de intereses, o en otro distinto en función del régimen jurídico que les sea de aplicación. Su inclusión favorece la eficacia del canal, por un lado, anticipándose a la aparición del riesgo o indicio, pudiendo llegar a evitar el perfeccionamiento del acto constitutivo de fraude o corrupción; y, por otro, promover el uso de estos canales a los posibles usuarios, al no requerir implícitamente una valoración previa sobre si los hechos o situaciones que conocen son indicios o pueden derivar en actos de fraude o corrupción o ser contrarios a la integridad pública, sino basarse en un hecho objetivo como es no realizar una tarea o un control determinado en un área de riesgo.

En relación con la utilidad del canal interno de denuncias y/o alertas, el PA de MIGD prevé que, además de las denuncias de fraude o sospecha y conductas irregulares, los gestores de riesgos del Ministerio puedan comunicar a través de su canal de denuncias y/o alertas las materializaciones totales o parciales de banderas rojas; así como las dudas o consultas relativas a la aplicación e interpretación de su PA y, también, las sugerencias que se consideren adecuadas para la mejora de su aplicación. Estos usos del canal sirven para reforzar la detección de actos de corrupción y fraude y para potenciar la eficacia preventiva de su sistema antifraude.

En relación con la difusión de los canales internos, hay que señalar que en CDTI se publicaban periódicamente noticias en la intranet recordando la existencia de su canal de denuncias y en EOI se venían realizando anual o bianualmente presentaciones sobre su buzón ético en sesiones formativa a su personal.

En relación con el uso del buzón antifraude del SNCA, el PA de CSIC establecía la obligación de incluir, tanto en las convocatorias de personal como en los procedimientos de contratación financiados con fondos de la Unión Europea, la indicación de que quien tuviera conocimiento de hechos, relacionados con esas convocatorias o procedimientos, que pudieran ser constitutivos de fraude o irregularidad podrían ponerlo en conocimiento del SNCA a través de ese buzón.

<sup>85</sup> Los PA de ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CHG, COFIDES, ENAIRE, IAC, METD, MINT, MISM y SEIASA, así como las normas internas que regulan los canales de IDAE y RENFE-V.

## II.3.3. Establecimiento de alertas o *banderas rojas*

### II.3.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 6.5 e) de la Orden establece como parte del contenido mínimo de los PA “Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva”. Asimismo, su Anexo III.C. entre las orientaciones que aporta sobre herramientas de detección del fraude recoge el desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y su comunicación al personal en posición de detectarlos. La Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (en adelante, OLAF) conceptúa estos indicadores como “señales de advertencia, indicios, indicadores de posible fraude”, aclarando que su existencia “no significa que exista fraude, sino que es necesario prestar una atención especial a una determinada esfera de actividad para excluir o confirmar la existencia de un posible fraude”. El Anexo se refiere a documentos que pueden servir de orientación y ayuda para la definición y puesta en práctica de las medidas antifraude, entre los que se encuentran varios de la OLAF y la Guía 14-0021-00, de 16/06/2014, sobre “Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas proporcionadas contra el fraude” de la Comisión Europea elaborada por el grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión (EGESIF).

En línea con los pronunciamientos de las fuentes descritas en el párrafo anterior, la Guía de SNCA define las banderas rojas como avisos de que “algo inusual ha ocurrido y que no se corresponde con la actividad normal y rutinaria de la entidad, constituyéndose como señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude o corrupción”, aclarando que la existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude u otras irregularidades, sino que indica la necesidad de una especial atención en una determinada área de actividad “para descartar o confirmar una actividad potencialmente irregular”. Además, la Guía de SNCA incorpora como su Anexo II un catálogo abierto de banderas rojas y controles en las áreas de riesgo del PRTR con la idea de aportar una orientación a las Entidades gestoras del PRTR.

Así, resulta que la Guía del SNCA aporta un enfoque de estos indicadores de alerta o banderas rojas como instrumentos de detección.

### II.3.3.2. ANÁLISIS DE LAS BANDERAS ROJAS

Los PA analizados -salvo los de SEITT, ENAIRE y METD- preveían el uso de banderas rojas o indicadores de alerta de riesgo de fraude, corrupción, conflicto de intereses y/o doble financiación; y, además, salvo IC, incorporaban un catálogo de banderas rojas. Con carácter general, las banderas rojas introducidas eran las previstas en la Guía del SNCA o en las fuentes de esta -principalmente las orientaciones emitidas por OLAF, EGESIF o COCOF- a las que también se refiere el Anexo III.C de la OMFHP 1030/2021.

La amplitud del catálogo de banderas variaba entre los diferentes planes: unas trasladaban la totalidad de banderas previstas en el Anexo II de la Guía, o de alguna de sus fuentes, otras solo las relativas a actividades pertenecientes a áreas de riesgo para sus entidades y, por último, varias lo restringían a las actividades de sus entidades afectadas por el PRTR.

Los resultados de los análisis realizados muestran que la tipología de la función y uso de las banderas rojas se ha visto influida por la experiencia que las entidades gestoras del MRR hayan venido acumulando en la ejecución de otros fondos de la Unión Europea de gestión compartida. En este sentido, la Guía del SNCA, al hablar de la evaluación de riesgo, recoge que esas entidades para la evaluación inicial o ex ante del riesgo puedan utilizar “los procedimientos de gestión y control



seguidos en los negocios jurídicos que hayan resultado cofinanciados en los últimos años”; y, a continuación, adelanta que, aunque las banderas rojas contempladas en el Anexo II sean instrumentos de detección, también podrían utilizarse como “listados de controles preventivos ex ante” junto con los controles existentes, cuando la evaluación del riesgo inicial esté en la categoría “grave” de forma generalizada.

La relación entre banderas rojas y la evaluación de riesgos y controles viene desarrollada con anterioridad a la gestión del MRR en las “Instrucciones para la cumplimentación de la herramienta de evaluación de riesgo y lucha contra el fraude (Matriz de riesgos)” elaboradas por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (en adelante FSE) para las operaciones a financiar con cargo al FSE en el periodo 2014-2020<sup>86</sup>. Estas Instrucciones desarrollan un modelo que vincula la evaluación de cada riesgo con la materialización de la bandera roja que lleva asociada, en concreto con la frecuencia real con la que se ha activado la bandera y el grado de criticidad que ha supuesto para el riesgo alertado, ponderando también la relevancia de ese riesgo. Este modelo parte de la elaboración de una “matriz de riesgos ex ante” como instrumento para medir la exposición teórica al riesgo, basándose en el histórico de datos, la experiencia previa de la entidad, los procedimientos de gestión implantados, la probabilidad de suceso del riesgo y los controles establecidos por la entidad para mitigarlo. Asimismo, prevé una “matriz de riesgos ex post” como instrumento para medir el nivel de materialización del riesgo, que tiene una estructura paralela a la matriz ex ante, incluyendo los mismos riesgos y banderas asociadas; tal materialización equivale a la ocurrencia real de un determinado riesgo, es decir a si dicho riesgo se ha producido de forma efectiva durante la ejecución de las operaciones o proyectos objeto de la evaluación, que, a su vez, deriva del grado de activación de las banderas rojas que conforman el riesgo. La materialización de una bandera conlleva unas acciones o medidas que llevadas a cabo se incluyen en la matriz ex post. Una adaptación de este modelo de evaluación de riesgos y utilización de banderas rojas, previsto para la gestión compartida del FSE, es el que han utilizado los PA de las entidades fiscalizadas que solían ejecutar proyectos u operaciones financiadas por ese Fondo.

Que las entidades utilicen en la gestión de los fondos del MRR adaptaciones de modelos o sistemas de indicadores de alertas o banderas rojas basados en aquellos que venían utilizando y eran válidos para la gestión de los Fondos Europeos supone una gestión más eficiente, al menos a priori, en tanto que aprovecha los recursos y la experiencia que ya disponían en esa gestión, a la vez que agiliza su implementación, lo que facilita, en parte, la pretensión del Mecanismo de que las ayudas tengan efectos lo antes posible en la economía real.

Cabe señalar que con cierta frecuencia las banderas rojas incluidas en la Guía del SNCA, no son señales o indicios, sino hechos constitutivos de fraude, corrupción o incumplimiento o, en ocasiones, definiciones de riesgos que llevan aparejados controles; lo que ocurre, en ocasiones, también en las orientaciones del ámbito de la Comisión Europea en las que se basan. Esto, junto con la vinculación entre riesgos, banderas rojas y controles que incluye la guía, podría llevar a cierta confusión e interpretar el objeto y el uso de banderas rojas de manera diferente a lo que se desprende del concepto de bandera roja explicado en los párrafos anteriores e incluido en la propia Guía. No obstante, el seguimiento de lo dispuesto en la Guía, tanto en materia de evaluación de riesgos como en el establecimiento de banderas rojas, facilita su aplicación por parte de las entidades decisoras y ejecutoras del MRR, siendo en conjunto bastante accesible y que con el criterio de mejora continua o con la actualización periódica permite, de acuerdo con la experiencia

<sup>86</sup> La Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Economía Social, es el organismo responsable de administrar los recursos procedentes del Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Ayuda Europea a las personas más Desfavorecidas (FEAD) y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) en España.

que la entidad vaya acumulando y las nuevas situaciones que surjan, ir corrigiendo las posibles confusiones, además de adecuarse mejor a las necesidades concretas de las entidades.

El catálogo de banderas rojas que incluían los PA, en línea con lo previsto en la Guía del SNCA, consistía en una lista de comprobación (o check-list) cuyo uso se enfocaba principalmente al análisis de proyectos, procedimientos u operaciones. La manera diseñada para llevar a cabo tal comprobación variaba entre las entidades, si bien en su mayoría responden a dos tipos de control:

1º) Uno que se basaba principalmente en el primer nivel de control al que se refiere el PRTR, es decir, el practicado por los propios órganos que gestionan la actividad de riesgo, en general, desempeñado por el responsable del órgano gestor. Una vez realizado el control se daría acceso o se remitiría al comité antifraude o a la correspondiente unidad de control, fuera de la gestión, para su revisión.

2º) Un control más vinculado con el análisis periódico de los riesgos de fraude y se desarrolla en función de los riesgos y comportamientos que fueron detectados tras la activación de las banderas rojas durante el periodo analizado. Este control normalmente lo ejercerá el órgano encargado de la evaluación de riesgos, que incluirá sus comprobaciones junto con las de otras fuentes, siguiendo el proceso de análisis de riesgos al que se refiere el epígrafe II.2.1. de este Informe.

Entre estos dos tipos de control en la práctica se encuentran soluciones intermedias o combinadas. Así, por ejemplo, algunos PA prevén o permitirían partir del documento o lista de comprobación del órgano gestor responsable del procedimiento (de contratación, subvención, encargo...) para analizar los riesgos, sin perjuicio de que quien analizara esos riesgos pudiera practicar las verificaciones oportunas sobre las listas de comprobación cumplimentadas por el órgano gestor.

También se ha observado que, en ocasiones, se prevé una lista de comprobación para cada fase o etapa de los procedimientos, lo cual sirve para anticipar la detección de comportamientos irregulares, impulsando la función preventiva de los indicadores.

Los modelos de banderas rojas incluidos en los PA se orientaban fundamentalmente para la detección. Sin perjuicio de la importancia de las banderas rojas en la función de detección, se consideran más efectivas las alertas tempranas, que, incluso, abarquen la fase de actos previos o preparatorios de los proyectos, procedimientos y operaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta el coste de establecimiento y, especialmente, si con ello retrasan la aplicación del conjunto de los fondos que se gestionan. Así, la inclusión de tales alertas tempranas en los procesos y procedimientos internos de las entidades, serán más eficientes y oportunas siempre que se realicen de manera sistemática y automatizada y cuenten, en su caso, con protocolos, que permitan una intervención rápida que no ralentice la preparación, la tramitación, la gestión y/o la ejecución de los procesos y operaciones financiadas.

Los catálogos o listas de comprobación incluían con cierta frecuencia una descripción de cada bandera poco detallada sin incorporar criterios cualitativos ni cuantitativos concretos que sirvieran para facilitar su seguimiento y homogeneizar su control. Tal homogeneización facilita la sistematización de banderas y su automatización dentro de los procesos y procedimientos internos de gestión y control de la entidad.

En ninguno de los catálogos analizados figura información que permita identificar los criterios, grados o cuantificación de los indicadores a partir de la cual se activa la alerta de los indicadores o banderas que no dependen únicamente de la ocurrencia de un hecho.

## La comunicación al personal y responsables de la entidad.

Las señales de alarma las han de conocer todos aquellos que se encarguen de su seguimiento o control y, en todo caso los que participan en los procesos de decisión, preparación, gestión y control de las actividades a las que se refieren, así como también cualquiera que estuviera en situación de observarlas.

De las 56 entidades a las que corresponden los 43 PA analizados que incorporan un catálogo de banderas rojas, 14<sup>87</sup> lo habían comunicado a los que intervienen en la gestión y/o en su control o seguimiento mediante correos electrónicos, reuniones o la publicación en su intranet ; ADIF y ADIF-AV habían impartido cursos en esta materia; y el resto de las entidades se remitían a la difusión general dada a su PA, salvo EOI, SEIASA, INCIBE y LSC que estaban pendientes de comunicarlo y no le habían dado una difusión general.

### II.3.3.3. BUENAS PRÁCTICAS

La guía de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, para las actuaciones del PRTR gestionados por el MCIN establecía que las incidencias sistémicas detectadas por la materialización de las banderas suponía que en un plazo de quince días, además de corregir las consecuencias, se revisase su evaluación de riesgos, se introdujeran nuevos controles o se modificasen los existentes, teniendo diez días el órgano responsable de la medida del PRTR para supervisar esos cambios y otros cinco el órgano responsable del componente para validarlos.

CERSA obliga a las sociedades de garantía recíproca (SGR) con las que opera a mostrar las incidencias de riesgo de los beneficiarios de las ayudas detectadas en bases de datos, así como otras incidencias relativas a la posible falsedad de los documentos aportados sobre los proyectos empresariales sujetos a ayudas. Además, CERSA incorpora alertas automáticas en su sistema de control interno sobre entidades con incidencias de fraude.

## II.4. FASES DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN

### II.4.1. Cuestiones generales

Los planes y sistemas antifraude, como en general los de ética o de integridad, tienen principalmente una función de prevención y de detección. Sin embargo, para garantizar su efectividad y potenciar el efecto disuasorio -y por tanto preventivo- que conlleva la implementación de estos planes y sistemas, también deben contener medidas para: corregir oportunamente los comportamientos constitutivos de fraude, corrupción o conflictos de intereses y/o sus posibles efectos -incluida la recuperación de los fondos públicos-; revisar y, en su caso, corregir aquellos actos u operaciones en los que se puedan repetir los comportamientos; así como llevar a cabo las acciones que estén al alcance de esas entidades para perseguir o facilitar la persecución de las responsabilidades de los que se comportaron indebidamente.

En este sentido, la Orden, recoge, fundamentalmente en los apartados 5 a 7 de su artículo 6, el contenido mínimo de los PA y las obligaciones para las entidades que los implementan relativos a las fases de corrección y de persecución de estos planes, su texto se recoge en el Anexo 3 de este Informe.

<sup>87</sup> ACUAMED, CDTI, CHG, CHMS, CIEMAT, CSIC, ENISA, FEGA, IAC, ICEX, MAPA, MCIN, MICT y OAPN.

En general, se ha observado que las previsiones de los PA en estas fases están menos desarrolladas que las relativas a las de prevención y detección, más allá de trasladar las previsiones generales contenidas en la Orden o las recogidas, con un alcance similar, en las Orientaciones de la DGPMRR o en la Guía del SNCA.

## II.4.2. Análisis realizado

Los 47 PA analizados se referían a medidas o tenían protocolos para estas fases de corrección y de persecución, si bien con distinto alcance. Todos ellos, salvo los de FEGA, IAC y LSC, preveían la suspensión de los procedimientos, proyectos y/o subproyectos afectados por el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses, indicando, en general, “siempre que fuera posible”, tal aclaración parece oportuna siempre que se oriente a evitar paralizaciones innecesarias en la aplicación de los fondos y se tomen medidas para salvaguardar el interés público.

En cuanto a los procedimientos recogidos en los PA analizados:

- Todos los PA preveían la notificación de la suspensión del procedimiento a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones. En 13<sup>88</sup> de ellos no se hacía referencia al plazo para tal notificación; los de MTMA, FEGA y CHG sí fijaban un plazo razonable para ello; y los demás no concretaban el plazo, pero indicaban que la notificación se debía de producir “en el más breve plazo posible” como lo expone la Orden o con una expresión similar.
- En 36 PA se incluía <sup>89</sup>la revisión de todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que pudieran haber estado expuestos al mismo.
- Solo los PA de MAPA, MTED y MTES incluían un procedimiento detallado para la recuperación de fondos ya aplicados que estuvieran afectados por fraude o corrupción. En 37 PA solo se preveía una referencia general a la obligación de recuperación de fondos, y en otros 7<sup>90</sup> no se incluía referencia alguna a tal recuperación.

De todos los PA analizados, 9<sup>91</sup> no preveían que la entidad evaluara la incidencia del posible fraude y la calificase como fraude sistémico o puntual; y 10<sup>92</sup> no preveían la retirada de los proyectos o de la parte de los proyectos afectada por el fraude ocurrido.

En relación con la corrección de los conflictos de intereses no declarados en que hayan incurrido los gestores de los fondos, de los 47 PA analizados:

- 24<sup>93</sup> hacían referencia expresa al artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula el procedimiento y causas de recusación aplicables a estos casos o recogían un procedimiento explícito que incorporaba el contenido relevante de ese artículo. Si bien el PA de ENAIRE no lo indicaba expresamente, sí contenía una remisión general al cumplimiento de esa Ley, lo que, sin embargo, no facilita que todos los posibles concededores del conflicto de intereses sepan o tengan presente cómo actuar en estos casos.

<sup>88</sup> Los PA de ACUAES, CDTI, GISS, IC, ICEX, MCUD, MDEF, MDSA, MEFP, METD, MIGD, MINT y SEITT.

<sup>89</sup> Todos los PA, salvo los de ADIF, ADIF-AV, CEM, CHG, FEGA, GISS, IAC, LSC, MDSA, MICT y SEITT.

<sup>90</sup> Los PA de ACUAMED, CHG, MDEF, MDSA, MINT, MSND y SEPE.

<sup>91</sup> Los PA de ADIF, ADIF-AV, CEM, FEGA, GISS, ICEX, MAPA, MICT y MIGD.

<sup>92</sup> Los PA de CEM, FEGA, GISS, IAC, LSC, MDSA, MICT, MISM, MTMA y SEPE.

<sup>93</sup> Los PA de CEM, CERSA, CIEMAT, COFIDES, EOI, FEGA, ISCI, MAPA, MAUC, MCUD, MDEF, MEFP, METD, MICT, MISM, MJUS, MSND, MTED, MTER, MTES, MTMA, MUNI, RED.ES y SEPE.

- Los PA de CHG y MUNI recogían medidas orientadas a retirar a quien haya incurrido en conflicto de intereses del desempeño de aquellas tareas relacionadas con el objeto del conflicto, pero no incluían expresamente sanciones o medidas de contenido punitivo alguno.
- 33 hacían referencia expresa a las fuentes en las que se recogen las medidas punitivas o las sanciones a aplicar en estos casos. En concreto, en 10<sup>94</sup> -aprobados en el ámbito del sector público empresarial estatal- esas fuentes son, principalmente, lo dispuesto en sus normas internas; los PA de ENAIRE, COFIDES y ENISA se remitían expresamente tanto a sus normas internas, como a lo establecido por la normativa vigente; y 20<sup>95</sup> se remitían de manera general a la legislación aplicable en estos casos.

La referencia en los PA a las posibles consecuencias sancionadoras o punitivas para aquellos gestores que en el desempeño de sus tareas no pusieran de manifiesto su posible situación de conflicto de intereses refuerza la credibilidad en el sistema antifraude, al mostrar que quien actúe en contra de los procedimientos y principios de actuación establecidos en la entidad para preservar y fomentar los valores éticos y la integridad conlleva las correspondientes consecuencias.

En lo que se refiere a la comunicación a otros organismos de las conductas identificadas por las entidades fiscalizadas como constitutivas de fraude o como sospecha fundada del mismo, de acuerdo con lo previsto en la Orden, los PA analizados prevén que la entidad que las identifique:

- Las comunique a la entidad ejecutora o a la decisora y/o a la Autoridad Responsable del MRR, salvo en los PA de ADIF y ADIF-AV.
- En su caso, denuncie los hechos al SNCA, salvo en los PA de ADIF, ADIF-AV y FEGA.
- En su caso, denuncie los hechos al Ministerio Fiscal y a los Tribunales competentes, salvo los PA de ADIF, ADIF-AV, EOI, AEI y GISS.
- Inicien una “información reservada para depurar responsabilidades” o incoen “un expediente disciplinario”, salvo los PA de EOI, FEGA, CIEMAT, AEI y GISS.

Además, algunos PA preveían la comunicación de esas conductas a otros organismos o instituciones. Así, por ejemplo, los PA de MJUS, MUNI, MCSM y MTER preveían comunicarlas a la OLAF; los PA de MTED y MUNI preveían hacerlo a la Autoridad de Control del MRR; y, por la actividad financiera desarrollada por ENISA, su PA preveía la comunicación al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias. Para los casos en los que la financiación del MRR se complementase con recursos del FEDER o del FSE, el PA de AEI preveía la comunicación de las conductas sospechosas de fraude a la Autoridad de Gestión de cada uno de estos fondos.

Por último, hay que señalar que la Fiscalía Europea, regulada en el Reglamento (UE) 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, entró en funcionamiento el 1 de junio de 2021. Este Reglamento configura a la Fiscalía Europea como un órgano de investigación criminal encargado de investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión Europea. En este sentido la Guía del SNCA prevé en sus orientaciones la comunicación a esa Fiscalía de aquellos hechos

<sup>94</sup> Los PA de ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, CDTI, CERSA, ICEX, INCIBE, SEIASA y SEITT.

<sup>95</sup> Los PA de CEM, CIEMAT, EOI, FEGA, IAC, IC, ISCIII, LSC, MAUC, MCIN, MCUD, MDEF, MEFP, MICT, MISM, MJUS, MTER, MTES, MTMA y SEPE.

presuntamente delictivos que sean de su competencia. Tal previsión solo se incluía en los PA de MTMA y COFIDES.

### II.4.3. Buenas prácticas observadas

El PA del MTMA, en línea con lo recomendado en la Guía de SNCA, prevé expresamente la comunicación al SNCA de todo procedimiento judicial o administrativo sancionador que afecte a gastos financiados con el MRR, informando de su inicio y de los distintos estados de tramitación hasta su finalización.

Los PA de MUNI y MIGD recogen que los casos confirmados de fraude referidos a subvenciones se comuniquen a la BDNS.

## II.5. AUTOEVALUACIONES EN MATERIA ANTIFRAUDE Y SU CONTROL

### II.5.1. Consideraciones Generales

El artículo 2.4 de la Orden establece que “Los órganos responsables y gestores autoevaluarán sus procedimientos a la entrada en vigor de la presente Orden. Las autoevaluaciones deberán realizarse en el marco del desempeño de la función de control de gestión, y se practicarán, al menos, una vez cada año de vigencia del Plan”. Con el objeto de facilitar y estandarizar la evaluación de los órganos ejecutores del PRTR, el Anexo II de la Orden incorpora un “esquema de autoevaluación” con preguntas “relativamente sencillas, pero con gran trascendencia en cuanto a la exigencia que subyace en cada término” sobre aspectos críticos de procedimientos y controles para la gestión del PRTR. Este esquema incorpora seis test, el primero sobre aspectos esenciales y los demás por áreas de control consideradas críticas para tal gestión<sup>96</sup>.

Esta autoevaluación valora, fundamentalmente, aspectos relacionados con principios y criterios específicos de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del PRTR. El procedimiento de autoevaluación cuantifica el riesgo a partir de las respuestas mediante un mecanismo para obtener un valor único para cada entidad evaluada. El objetivo de estas autoevaluaciones es orientar a la entidad para alcanzar o mantener ese valor en un nivel global de «riesgo bajo». Como se ha advertido anteriormente, lograr una cultura ética es un proceso continuo, en este sentido las cuestiones que afecten a un sistema antifraude, recogidas principalmente en el “Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción” -Anexo II.B.5. de la Orden HFP/1030/2021-, pueden servir como punto de partida y primer paso en las entidades sin experiencia en análisis de riesgos en materia antifraude, sin perjuicio de un ulterior análisis más profundo de riesgos, impactos y el establecimiento para mitigarlos.

### II.5.2. Análisis Realizado

El análisis realizado con respecto a las autoevaluaciones se ha concentrado en comprobar su adecuada cumplimentación, así como si la entidad tenía prevista su realización periódica y si su información se incluía en algún sistema o se remitía a algún órgano con el objeto de permitir o facilitar el control por terceros, ya fuera la entidad decisora correspondiente, las Autoridades previstas en el PRTR o la propia Comisión, entre otros.

<sup>96</sup> Control de gestión; hitos y objetivos; daños medioambientales; conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción; y compatibilidad régimen de ayudas de Estado y evitar doble financiación.

Salvo 8<sup>97</sup> entidades, las restantes 67 habían elaborado al 31 de mayo de 2022 las autoevaluaciones sobre conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción. Las autoevaluaciones han seguido el procedimiento establecido en el Anexo II de la Orden y no se han encontrado errores de cumplimentación.

Si bien la Orden no concreta los órganos que debían elaborar y aprobar las autoevaluaciones, contar con un procedimiento interno en el que se identifiquen las responsabilidades y tareas tanto para realizar como para supervisar la autoevaluación, refuerza la garantía de compromiso de la entidad con este sistema de autoevaluación, así como de los intervinientes en ese proceso. En este sentido, se ha observado que en la mayoría de las autoevaluaciones realizadas antes del fin de mayo de 2022 no constaba la firma de quien la había aprobado, salvo en el caso de 15 entidades<sup>98</sup>; no figuraba la fecha en la que se realizó o emitió la autoevaluación, salvo en 25<sup>99</sup> entidades; y no se indicaba el órgano que los había elaborado, salvo en 23<sup>100</sup> entidades.

Asimismo, se ha observado que cuando las entidades no alcanzaban en la autoevaluación un riesgo bajo, volvían a realizarla en un plazo inferior a dos meses.

El anexo II de la Orden considera imprescindible que el resultado de la autoevaluación forme parte de la documentación que se incorpora al sistema de información de gestión y seguimiento que describe el artículo 11 de la Orden, en la práctica ese sistema es una plataforma denominada "CoFFEE"; sin embargo, al cierre de 2022, el sistema no estaba preparado para incorporar los resultados de los test. En esta circunstancia favoreció que al 31 de mayo de 2022 hubiera autoevaluaciones aprobadas que no se habían remitido a las entidades decisoras para su seguimiento. La remisión de las autoevaluaciones a sus entidades decisoras estaba prevista en los PA aplicables a 12<sup>101</sup> entidades ejecutoras y, salvo SEITT, FEGA, OAPN, y CHMS, las otras 9 entidades las habían remitido a sus entidades decisoras antes del fin de mayo de 2022.

Unas de las principales utilidades de hacer seguimiento de los resultados de las autoevaluaciones es estimular y controlar la adopción de medidas adecuadas para alcanzar un nivel riesgo bajo, y, en su caso, el mantenimiento en ese nivel, aportando así un mínimo de garantía de idoneidad a la entidad para gestionar los fondos del PRTR, por lo que la ausencia o la inadecuación de ese seguimiento, como mínimo, dificulta la verificación de que tal garantía se dé.

### II.5.3. Buenas Prácticas

La previsión de estos test en los procedimientos internos de las entidades hace que se incorporen a los sistemas de gestión y control de las entidades, aporta mayor garantía y, de alguna manera, promueve y facilita su realización; de este modo Los PA aplicables a 21<sup>102</sup> entidades recogen la realización de estos test de autoevaluación. Además, el artículo 2.4 de la Orden prevé una periodicidad mínima anual para la realización de estos test, al respecto algunos de esos PA han establecido un periodo inferior; así, el de MSND establece que se realice con carácter semestral y

<sup>97</sup> AECID, BNE, CHG, COFIDES, FEGA, GISS, IMS y MAUC.

<sup>98</sup> ADIF, ADIF-AV, AEI, CEJ, CEM, CHMS, CIEMAT, CSIC, ENAIRE, IC, ISCI, MAPA, MJUS, MTMA y RENFE-V.

<sup>99</sup> ADIF, ADIF-AV, AEI, CEJ, CEM, CHMS, CIEMAT, CSIC, ENAIRE, ISCI, IAC, IC, INSTT, LSC, MAPA, MCIN, MTED, MTES, MICT, MIGD, MJUS, MTMA, OAPN, RENFE-V y SEPE.

<sup>100</sup> ADIF, ADIF-AV, AEI, CEJ, CIEMAT, CNI, CSD, CSIC, IAC, ISCI, LSC, MAPA, MCIN, MCUD, MEFP, METD, MICT, MIGD, MJUS, MTED, MTES, MTMA y RENFE-V.

<sup>101</sup> AEMPS, CDTI, CHMS, CSIC, ENISA, IAC, INGESA, LSC, ONT, RED.ES, SEIASA y SEITT.

<sup>102</sup> ACUAMED, AESAN, BNE, CEJ, CHMS, CSD, FEGA, IC, ICAA, INAEM, MCSM, MCUD, MDEF, MEFP, MJUS, MNP, MTED, MTES, MSND, OAPN y ONT.

los de IC, MDEF y MINT preveían que se realizase antes del año cuando la situación lo aconseje o el órgano responsable de la gestión del Plan así lo determine.

## **II.6. RESULTADOS DE LOS OBJETIVOS TRANSVERSALES DE LA FISCALIZACIÓN**

En este subapartado se exponen los resultados de observar el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia y de sostenibilidad ambiental en todo aquello en que lo dispuesto en dicha normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

### **II.6.1. En materia de igualdad de género**

#### **II.6.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El equilibrio en el género de los miembros en los órganos colegiados, como puede ser la unidad antifraude, en la AGE y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella es exigido por el art.54 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, al obligarles a designar a sus representantes en “órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales, de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”. Si bien no parece obligar a que figure en documento alguno este principio, sino más bien referido al nombramiento efectivo, que sale del alcance de esta fiscalización, se considera que tal principio debería estar previsto en los PA y acompañado de un procedimiento que lo facilite, así como, en su caso, las razones o motivos que justifiquen con carácter general su inaplicación.

Hay que señalar que la inclusión de hombres y mujeres en órganos colegiados cuando estos tienen funciones valorativas sobre materias susceptibles de apreciación subjetiva, como es el caso de los órganos analizados, tiende a aportar mayor variedad de visiones sobre las situaciones tratadas, favoreciendo la solidez de las decisiones y actuaciones de esos órganos, además de aumentar la representatividad del órgano en relación con la realidad de la entidad o entidades sobre las que actúa.

#### **II.6.1.2. ANÁLISIS REALIZADO**

La igualdad de género en la composición de los órganos colegiados afecta en esta fiscalización principalmente a la composición de los órganos de vigilancia y a los órganos encargados de la tramitación y de las propuestas de resolución o de la resolución de las alertas y/o denuncias. En los PA, códigos de ética y cualquier otra normativa interna de desarrollo que regulaban estos órganos, no contenían previsiones en igualdad de género.

De los trabajos realizados para el cumplimiento de los objetivos de esta fiscalización, no se han detectado incumplimientos de la normativa de igualdad entre mujeres y hombres, ni acciones destacables para el fomento de la igualdad de género que persigue esa normativa.

### **II.6.2. En materia de cumplimiento de la normativa de transparencia y de la sostenibilidad**

No se han observado incumplimientos de la normativa de transparencia y de sostenibilidad ambiental que pudiera tener relación con el análisis realizado sobre los planes, sistemas y medidas analizados en esta fiscalización.



Los trabajos de esta fiscalización han incluido el análisis de algunos aspectos relacionados con la transparencia que se van exponiendo a lo largo del Informe, principalmente en el epígrafe II.2.7 donde se analiza la difusión dada a los planes y medidas antifraude.

## II.7. HECHOS POSTERIORES

### II.7.1. Consideraciones Generales

Como se indica en el apartado I.2 de este informe al definir el ámbito temporal de la fiscalización, los trabajos se han referido a los sistemas, planes y medidas que estuvieran adoptadas a 31 de mayo de 2022. No obstante, dada la novedad que ha supuesto para muchas entidades la incorporación de medidas de lucha contra el fraude y la corrupción y el enfoque de cultura de integridad que requieren estos planes y sistemas - y así reconoce la normativa nacional y europea -, resulta más efectivo un proceso de implementación con un “enfoque paso a paso” en el que a la vez que se va consiguiendo la implicación de los destinatarios con el sistema antifraude y sus medidas se vayan insertando paulatinamente mejoras en función de la experiencia, tanto de la entidad como de los destinatarios que intervienen en las medidas. De esta manera se facilita el reto de que las entidades construyan sus políticas y desarrollen sus sistemas antifraude sobre fundamentos y pilares sólidos y consistentes, mediante el aprendizaje holístico sobre los conocimientos que van adquiriendo de todas sus áreas y procesos, la consolidación de los principios y estrategias, y el establecimiento de nexos y abordajes comunes para incorporar a sus sistemas de integridad y que, con idea de perdurar en el tiempo, sirvan de instrumento palanca en la mejora de la gestión pública.

Este proceso de mejora continua no solo se va a nutrir de su propia experiencia, sino también ha de ser capaz de adaptarse oportunamente a los nuevos requerimientos que la normativa vaya incorporando y a las aportaciones que vaya generando el marco de desarrollo de la función pública. Así, con posterioridad a la fecha referida, se han aprobado normas de especial trascendencia para estos sistemas, como son, por un lado, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, y por otro la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>103</sup>.

Por todo ello, se ha considerado necesario prestar especial atención a los hechos posteriores al 31 de mayo de 2022, mostrando una visión general de la evolución prevista en el ámbito de los PA de las entidades fiscalizadas, a la vez que se pone en valor el esfuerzo de las entidades en el proceso de cambio. Para visualizar esa evolución se han definido dos instrumentos que, además, permiten servir de estímulo a la responsabilidad de las entidades en la consolidación del proceso, estos son:

- Cronograma de actividades (Anexo 8) en el que se han identificado 10 hitos claves en la implantación de las políticas antifraude de las entidades fiscalizadas y que permite visualizar el avance que han sido capaces de desarrollar, o en su caso las fechas previstas por ellas para avanzar en el cumplimiento de dichos hitos. Dichos cronogramas han sido elaborados a partir de la información aportada específicamente para ello por las entidades fiscalizadas y de las comprobaciones efectuadas en los trabajos de fiscalización.

<sup>103</sup> La primera de las normas mencionadas incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, que regula “aspectos mínimos que han de satisfacer los distintos cauces de información a través de los cuales una persona física que sea conocedora en un contexto laboral de una infracción del Derecho de la Unión Europea pueda dar a conocer la existencia de la misma”. Por su parte la mencionada Orden viene a incorporar una herramienta informática de “data mining”, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

- Itinerarios previstos de las entidades relativos a sus sistemas antifraude (Anexo 9), donde se incluyen actualizaciones y modificaciones de los hitos clave que ya se habían alcanzado a 31 de mayo de 2022 y otras actuaciones posteriores que no pueden encuadrarse en esos diez hitos clave del cronograma pero que están llamados a completar esos sistemas. Dichos itinerarios han sido elaborados con la información aportada al efecto por las entidades y completados con la información resultante de las actuaciones fiscalizadoras.

Estos cronogramas e itinerarios incorporan las previsiones de las entidades a septiembre de 2022, completándose, en su caso, con la documentación facilitada por las entidades entre junio y noviembre de 2022. Posteriormente se ha tenido conocimiento de algunas variaciones en la evolución descrita y, además, varias entidades han informado de ello en sus escritos de alegaciones -que se adjuntan a este Informe-. Las referidas variaciones responden con cierta frecuencia a un mayor conocimiento y la experiencia que las entidades han ido adquiriendo en materia antifraude. Asimismo, hay que señalar, que la inclusión con cierto detalle de requerimientos y previsiones sobre planes y sistemas antifraude en la Orden HFP/1030/2021; la difusión de guías, la formación impartida y demás actuaciones al respecto del SNCA; y el impulso dado a la materia por la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas; son, entre otros, factores que, han puesto de manifiesto la necesidad de estos planes, sistemas y medidas, promoviendo así su desarrollo y mejora en el sector público.

#### II.7.2. Desarrollo de los cronogramas y los itinerarios de los planes antifraude

Hay que concretar que se han comprobado las actuaciones que aparecen tanto en el cronograma como en el itinerario entre los meses de junio y julio de 2022, sin perjuicio que el análisis practicado se haya ceñido a constatar la existencia y la veracidad de esas actuaciones.

Del análisis de los cronogramas y los itinerarios de las entidades cabe deducir que con carácter general las entidades están concienciadas del carácter evolutivo y prevén, más allá de las acciones ya puestas en marcha a 31 de mayo de 2022, la continuación de desarrollo de sus políticas antifraude con actuaciones significativas de las que se pueden destacar:

- Las once<sup>104</sup> entidades fiscalizadas que a 31 de mayo de 2022 no tenían aprobado un PA, habían previsto la aprobación o adhesión dentro del ejercicio 2022. En concreto ocho<sup>105</sup> de ellas han cumplido con dicho hito antes del 31 de julio.

Además, hay seis<sup>106</sup> entidades para las que, habiendo aprobado sus PA a 31 de mayo, consta su actualización, destacando entre esas modificaciones el caso del MCIN que ha realizado una modificación sustancial pasando de la elaboración de seis PA parciales para los órganos decisores y ejecutores del departamento, a un PA para todas las entidades decisoras y ejecutoras de fondos del MCIN, no incluyendo en su aplicación a los organismos dependientes que sean entidades ejecutoras del PRTR, los cuales “deben desarrollar y mantener sus propios planes”. También el CNI ha elaborado un PA propio que se adapta a su naturaleza y circunstancias, dejando de aplicar el PA del MDEF.

FEGA, de acuerdo con la Orden, se había considerado inicialmente entidad ejecutora del MRR, si bien, y conforme a la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la SGFE, por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el

<sup>104</sup> CEJ, CELLS, IDAE, INAP, INSST, MHFP, MUFACE, PDE, RENFE-V, SECEGSA y UNED.

<sup>105</sup> Han aprobado PA antes del 31 de julio de 2022: CEJ, CELLS, INSST, MHFP, PDE y UNED. Antes de dicha fecha, INAP y MUFACE se han adherido al PA del MHFP, su Ministerio de adscripción.

<sup>106</sup> MCIN, MDSA, METD, MIGD, MTED y MTMA.

marco del sistema de gestión del PRTR, FEGA pasa a ser considerado entidad instrumental, por lo que, mediante Resolución de su Presidente del 19 de julio de 2022, se adhiere al PA del MAPA, Ministerio al que está adscrito.

- De las trece<sup>107</sup> entidades fiscalizadas que a 31 de mayo no tenían código ético o de conducta, diez de ellas cumplieron con dicho hito antes del 31 de julio del ejercicio, de las cuales seis<sup>108</sup> han aprobado su propio código ético o de conducta, y otras cuatro -MUFACE, FOGASA, ITSS e ITJ- han optado por la adhesión al de su entidad de dependencia -MHFP, MTES y MTED-. Solo MISM no manifiesta tener previsto la aprobación de su código.

Además, entre las 62 entidades que habían alcanzado dicho hito a 31 de mayo, AESAN y CNI que se habían adherido al código de la de dependencia manifiestan que tienen previsto la aprobación de un código ético propio y otras 8<sup>109</sup> manifiestan su voluntad de seguir actualizando o adaptando el contenido de sus códigos éticos o de conducta existentes.

- De las ocho entidades que no contaban con un protocolo de regalos a 31 de mayo, seis<sup>110</sup> de ellas señalan que la aprobarán a lo largo de ejercicio 2022, y solo CEJ y MISM señalan que no prevén abordar dicha regulación. De las 63 entidades con protocolo de regalos a 31 de mayo de 2022, CIEMAT, EOI, ISCIII y MTMA manifiestan su voluntad de realizar una modificación del mismo.
- Según el cronograma, 16<sup>111</sup> entidades señalan no cumplimentar las DACIS a 31 de mayo de 2022 o no se ha obtenido evidencia de la cumplimentación a dicha fecha.

La mayoría indican que iniciarán dicha cumplimentación a lo largo de 2022, salvo COFIDES que no informa de la fecha para la entrada en vigor de dicha medida y MISM que no ha aportado información de la fecha de inicio de firma de dichos documentos.

- Las 11 entidades que manifestaban no tener un procedimiento de resolución de conflictos de intereses a 31 de mayo de 2022 preveían, salvo IDAE, su aprobación a lo largo de 2022. Dichas entidades coinciden con las que no tenían aprobado a esa fecha un PA propio.
- De las 75 entidades fiscalizadas, 36<sup>112</sup> indican que ya habían iniciado la evaluación de riesgos a 31 de mayo de 2022. De las restantes, 29<sup>113</sup> preveían iniciarla antes de la finalización del 2022.

<sup>107</sup> CEJ, FOGASA, IMS, INSST, ITJ, ITSS, MHFP, MISM, MUFACE, PDE, SEIASA, SEPE, UNED.

<sup>108</sup> CEJ, INSST, MHFP, SEPE, SEIASA y UNED.

<sup>109</sup> ENISA, EOI, METD, MINT, MTED, MTMA, RENFE-V y SECEGSA.

<sup>110</sup> INSST, MHFP, MUFACE, PDE, SEIASA y UNED.

<sup>111</sup> CELLS, COFIDES, FOGASA, IMS, INAP, ITSS, ITJ, MDEF, MHFP, MIGD, MISM, MUFACE, PDE, RENFE-V, SEITT, UNED.

<sup>112</sup> ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIF-AV, BNE, CDTI, CHG, CNI, CSD, CSIC, ENAIRE, EOI, FEGA, IAC, INSST, LSC, MAPA, MCUD, MDEF, METD, MNP, MTER, ONT, RED.ES, RENFE-V, SEIASA y SEITT.

Además de dichas 27 entidades habría que considerar otras 9 que manifiestan haber realizado la evaluación de riesgos, pero que, conforme a los criterios considerados por este informe en el apartado correspondiente, no se entiende que cumple con los criterios para tal consideración y que serían AEI, AESAN, CIEMAT, IMS, ISCIII, MCIN, MCSM, MEFP y SEPE.

<sup>113</sup> AECID, AEMPS, CEJ, CELLS, CEM, CERSA, CHMS, COFIDES, GISS, ICEX, INAP, INGESA, ITJ, MAUC, MDSA, MHFP, MICT, MIGD, MJUS, MSND, MTED, MTES, MTMA, MUFACE, MUNI, OAPN, PDE, SECEGSA y UNED.

- A 31 de mayo de 2022, un total de 35<sup>114</sup> entidades manifiestan tener en funcionamiento un canal propio de denuncia. De las entidades sin canal a dicha fecha, 21<sup>115</sup> prevén ponerlo en marcha a lo largo del ejercicio 2022 y solo 19 entidades manifiestan no preverlo o no indican fecha para su implantación (CEJ, METD, y MJUS prevén establecerlo una vez se produzca la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937).
- De los 47 PA aprobados a 31 de mayo habían entrado en funcionamiento en dicha fecha las unidades de impulso y seguimiento previstas en 25<sup>116</sup> de ellos, y el resto preveían hacerlo a lo largo del ejercicio 2022. Para el resto de PA con fecha de aprobación posterior a 31 de mayo, las entidades manifiestan que estiman que las citadas unidades irán iniciando sus actuaciones conforme se vayan aprobando sus PA.

<sup>114</sup> ACUAES, ACUAMED, ADIF, ADIFAV, AESAN, BNE, CDTI, CEM, CERSA, CHG, CNI, COFIDES, CSD, CSIC, ENAIRE, ENISA, EOI, IAC, IC, ICAA, ICEX, INCIBE, MCIN, MCSM, MCUD, MDSA, MEFP, MIGD, MISM, MNP, MTER, MUNI, RENFE-V, SEIASA y SEITT.

<sup>115</sup> AEMPS, CELLS, CHMS, CIEMAT, INGESA, INSST, ITJ, MDEF, MICT, MINT, MSND, MTED, MTES, MTMA, OAPN, ONT, PDE, RED.ES, SECEGSA, SEPE y UNED.

<sup>116</sup> ACUAES, ADIF, ADIFAV, AEI, CDTI, CEM, CHG, CIEMAT, COFIDES, CSIC, ENAIRE, ENISA, FEGA, GISS, IAC, ICEX, MAPA, MCIN, MCSM, MCUD, MDEF, MEFP, MTED, RED.ES y SEIASA.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora se justifica en el riesgo de control que supone la ejecución del importante volumen de recursos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026. La fiscalización aporta una primera aproximación a los planes y medidas que dan respuesta a las previsiones de la normativa para las actuaciones financiadas por la Unión Europea mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), para cuya gestión se implanta un nuevo modelo de gestión basado en el cumplimiento de hitos -reformas- y objetivos -inversiones- en la confianza de los procedimientos de control interno, entre los cuales se encuentran los planes, sistemas y medidas para luchar contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses.

Los 75 órganos y entidades (en adelante entidades) del sector público estatal fiscalizados en su condición de entidades decisoras o ejecutoras del PRTR tenían dotación nominal en los presupuestos generales del Estado de 2022 de fondos del PRTR, por lo que se encontraban obligadas a disponer de planes con medidas antifraude, al menos, al fin de mayo de 2022.

#### III.1. ESTRATEGIA ANTIFRAUDE E INTEGRIDAD PÚBLICA.

(Subapartado II.1)

1. 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 la Orden- establece la obligación para las entidades de contar con un “plan de medidas antifraude” en la gestión de los fondos del PRTR; su contenido consiste, principalmente, en un conjunto de procesos, procedimientos y medidas de control centrados en paliar con eficacia los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses, cuyo vínculo conforma un “sistema antifraude”; sistema que, por otra parte, debería haber quedado incardinado como instrumento para la consecución de un propósito superior y de mayor trascendencia, dentro de una estrategia de reafirmación de valores estables como la ética y la integridad pública.

En este contexto, los planes antifraude (PA) han respondido a esta concepción e incorporan directamente, o se remiten a otros documentos de apoyo para configurar ese “sistema”, como un conjunto ordenado de actuaciones con un determinado propósito u objetivo “antifraude”, aún pendientes de enlazar en una estrategia de mayor alcance. A la fecha de los trabajos de fiscalización, no se había aprobado una estrategia nacional antifraude, aunque están en marcha los trabajos de elaboración bajo la coordinación del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), que prevé que se apruebe definitivamente en 2023.

Más allá de su importancia como instrumento de control específico de los fondos del PRTR, estos planes antifraude sirven como ensayo y precedente en el proceso de configurar una auténtica estrategia de integridad pública, teniendo, por ello, un amplio margen de mejora.

47 entidades habían emitido su declaración institucional de compromiso con la lucha contra el fraude y la corrupción, pero solo las de CDTI, ACUAES, ENAIRE, ADIF y ADIF-AV eran compatibles con las condiciones propias de una política antifraude.

## RECOMENDACIÓN Nº 1

Se recomienda al Gobierno que promueva la finalización de los trabajos para la Estrategia Nacional Antifraude de manera que sirva de marco a las políticas, planes y sistemas que a nivel individual desarrollen las entidades públicas.

## RECOMENDACIÓN Nº 2

Se recomienda a las entidades que establezcan estrategias de integridad pública que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que desarrollen.

### III.2. PLANES ANTIFRAUDE

(Subapartado II.1)

2. A 31 de mayo de 2022, 64 de las 75 entidades objeto de esta fiscalización disponían de PA y las 11 restantes estaban en proceso avanzado de elaboración o simplemente se encontraban a falta del trámite de aprobación y, en su caso, de adhesión al de su entidad matriz. Algunas de estas entidades compartían el mismo PA que su ministerio de adscripción, por lo que el número de planes aprobados a esta fecha era de 47.

En general, el plazo de mayo de 2022 se ha mostrado excesivamente breve para que cada una de las entidades tuviese diseñado un sistema suficientemente desarrollado para evitar los riesgos que se asumirían en la gestión de los fondos del PRTR, a pesar de los esfuerzos de la Administración preparando la Orden con anexos ilustrativos del alcance pretendido o desarrollando otros documentos aclaratorios, como las orientaciones para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude elaborada por la Dirección General del Mecanismo y la guía del SNCA, aprobadas el 24 de enero y el 24 febrero de 2022, respectivamente.

Se requería a las entidades que en un corto plazo analizaran su posición de partida, evaluaran los riesgos de cada una de sus actividades afectas al PRTR y diseñaran un sistema de gestión antifraude que, para la gran mayoría de las entidades públicas era su primera aproximación a la materia.

3. La mayoría de los PA analizados comprendían solo las actividades financiadas con el PRTR, pero, más allá de lo exigido por la Orden, 14 de ellos -principalmente empresas estatales- se aplicaban al conjunto de la actividad, con independencia del origen de la financiación.

## RECOMENDACIÓN Nº 3

Para conseguir la plena eficacia de los sistemas y PA, se sugiere que, de manera progresiva y aprovechando la experiencia que se vaya acumulando, se extienda su aplicación al resto de las actividades no vinculadas con el PRTR, pues resulta incoherente con la cultura de integridad, donde se encuadran estos sistemas, limitar su empleo a unas áreas concretas de actividad y, más aún, que se discrimine por el origen de su financiación.

### III.3. SISTEMAS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN

(Subapartado II.2)

4. Solo 26 entidades de las 64 entidades que contaban con PA aprobado tenían ya realizada la evaluación de los riesgos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación. La

mayoría de esas entidades han incluido los riesgos, la metodología y, en general, los controles tal y como figuran en el modelo de la guía SNCA y se han ceñido a las cuatro áreas de riesgo a las que se refiere la Orden.

## RECOMENDACIÓN Nº 4

Para aportar mayor fiabilidad a los mecanismos de prevención, se recomienda a las entidades del sector público estatal que completen sus análisis de riesgos bajo una metodología propia previamente establecida y aprobada, en la que se concrete por escrito los comportamientos y las acciones de riesgo propios de la actividad de la entidad y recoja los elementos esenciales que debe reunir el estudio (órgano que realiza los análisis; la frecuencia con la que se deben revisar; las personas implicadas en los procesos; las fuentes de información de riesgos; y el procedimiento de comunicación con los órganos de control y con los gestores).

- Entre los instrumentos de prevención, la Orden recomienda el establecimiento de códigos de conducta. 62 de las 75 entidades disponían de códigos de ética y/o conducta, si bien 13 de esos códigos se limitaban a reproducir los principios, valores y conductas que se recogen en la normativa.

## RECOMENDACIÓN Nº 5

Se recomienda a las entidades del sector público el desarrollo de códigos éticos adaptados a las actividades que desarrollan y el fomento de la participación de los destinatarios en la elaboración y/o revisión de tales códigos, ya que la implicación de esos actores favorece, en última instancia, la interiorización de la cultura ética de la organización.

- El buen funcionamiento y garantía de cumplimiento de los objetivos antifraude se alcanza mediante órganos encargados del impulso y seguimiento de los PA y sus sistemas (órganos de vigilancia); así, 39 de los 47 PA prevén su existencia. Estos PA conferían una autonomía e independencia a sus órganos de vigilancia que se puede considerar suficiente. Salvo en 10 de ellos, se han observado oportunidades de mejora, principalmente en la composición de estos órganos, en el reconocimiento explícito de su autonomía e independencia y en el desarrollo de procedimientos para su funcionamiento. Se ha valorado positivamente que 9 entidades hayan aprobado procedimientos específicos para el funcionamiento de estos órganos.

## RECOMENDACIÓN Nº 6

Para que los resultados del órgano de vigilancia tengan la eficacia deseada es conveniente que cada entidad revise su sistema antifraude existente para adaptarlo en función de las oportunidades de mejora a las que se hace referencia en este informe. En este sentido, se propone que se establezcan en los PA criterios de especialidad técnica, de representación de los distintos niveles de responsabilidad y de paridad de género en los órganos de vigilancia, favoreciendo así la capacitación del órgano y la mayor objetividad en el desempeño de sus funciones.

- Las entidades disponen de procedimientos y normas cuyo cumplimiento garantiza la separación entre quienes realizan tareas de gestión de aquellos que proponen, ordenan y realizan el pago material y, a su vez, todos ellos de los que realizan el control. Además de dicha separación, para prevenir y detectar el conflicto de intereses de los que intervienen en la gestión de esas áreas, los instrumentos fundamentalmente previstos son el establecimiento de protocolos de regalos, la suscripción de declaraciones de ausencia de conflicto de intereses (DACI) por los gestores, y la incorporación en los procedimientos de herramientas de prospección de datos y

de puntuación de riesgos para prevenir o detectar el fraude, la corrupción o el conflicto de intereses. Estas herramientas de minería de datos se han recogido en los PA en términos similares a lo dispuesto en la Orden o en la Guía del SNCA, pero en la práctica no se han comenzado a usar.

## RECOMENDACIÓN Nº 7

Se recomienda que las entidades aprueben un procedimiento de conflicto de intereses, en el que se detalle, por un lado, las situaciones de conflicto aplicables a la actividad y gestión de cada entidad, con inclusión de ejemplos para favorecer la pedagogía, y, por otro, el procedimiento a seguir y las acciones concretas que los gestores han de realizar cuando crean que pueden incurrir o conozcan un posible conflicto de intereses. Este mayor detalle contribuye a que los gestores entiendan y puedan identificar y prever mejor las situaciones de conflicto de intereses.

## RECOMENDACIÓN Nº 8

Se recomienda a las entidades el mantenimiento de registros o bases de datos con la información que se vaya obteniendo en materia de conflicto de intereses de cada miembro del personal, respetando lo establecido en la normativa de protección de datos personales, que alerten en tiempo, para adoptar decisiones que eviten el daño o, en su caso, lo reduzcan y agilicen la reparación efectiva del perjuicio ocasionado.

## RECOMENDACIÓN Nº 9

Se recomienda al Gobierno que impulse el desarrollo y la integración de las tecnologías de minería de datos de manera coordinada, como una herramienta especialmente útil en la lucha contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación.

- Un total de 68 de las 75 entidades fiscalizadas, tuvieran o no aprobado su PA, disponían de un protocolo de regalos, un total de 50 protocolos que se aplicaban a la entidad que los aprobaban y a entidades dependientes que se adherían al de su matriz. 21 de esos 50 protocolos presentan un margen de mejora por cuanto se limitaron a transcribir los artículos sobre la materia recogidos en el Texto refundido del Estatuto del Empleado Público o de la Ley de Transparencia, Información Pública y Buen Gobierno, sin desarrollar o adaptar su contenido en cuanto al alcance, concreción de conceptos de cierta indefinición como "usos habituales o sociales y de cortesía" o "condiciones ventajosas" o destinatarios de los regalos, lo que sí se ha observado que se recoge en mayor o menor medida en, al menos, otros 24 protocolos.

La mera transcripción de la normativa, como ocurre en general en todos los aspectos éticos, no aporta la cercanía necesaria para generar implicación de sus destinatarios y, con ello, fortalecer la cultura ética, sino que precisa de una adecuación a las circunstancias de la entidad. En este sentido, un factor importante es que el receptor pueda discernir claramente qué obsequio, regalo, hospitalidad o atención debe rechazar.

## RECOMENDACIÓN Nº 10

Para facilitar la aplicación de los protocolos de regalos y atenciones se sugiere que, en la medida de lo posible, se concreten el valor estimado, la naturaleza y las situaciones en las que los regalos o las atenciones se pueden aceptar y se establezcan procedimientos o pautas de actuación definidas.



9. La eficacia de los PA depende del conocimiento que las personas implicadas tengan sobre el sistema. En general, las entidades analizadas han dado a conocer sus PA a través, de sus páginas web y/o intranet. A 31 de mayo de 2022, la formación recibida por el personal de las entidades había tenido un alcance limitado. Esa formación ha sido impartida, principalmente a través del SNCA y la Secretaría General de Fondos Europeos del MHFP, en ocasiones con desconocimiento por las propias entidades en las que estas personas desarrollaban sus funciones.

## RECOMENDACIÓN Nº 11

Se recomienda a las entidades del sector público estatal la remisión periódica de recordatorios, como mecanismo de concienciación con la cultura de integridad de la entidad.

## RECOMENDACIÓN Nº 12

Es conveniente que las actividades formativas se orienten a distintos niveles en función de su participación en tareas de riesgo y de la responsabilidad, utilizando formatos interactivos que favorezcan la implicación de los asistentes con la cultura de integridad y con el sistema antifraude y que, además, permitan obtener información relevante para la actualización de los riesgos y controles en esas materias.

### III.4. MEDIDAS DE DETECCIÓN

(Subapartado II.3)

10. La práctica totalidad de los PA analizados (46 de un total de 47) recogían expresamente canales externos y/o internos para denunciar sospechas de fraude, corrupción, conflictos de intereses y, en general, doble financiación. 45 de ellos se referían específicamente en sus PA al buzón antifraude del SNCA o facilitaban un enlace al mismo en su página web. 35 de esos PA preveían canales internos por medios digitales, 8 de ellos no estaban operativos a 31 de mayo de 2022. Además algunas de las entidades fiscalizadas disponían de canales específicos pertenecientes a sus sistemas éticos, de prevención de riesgos penales o de prevención del blanqueo de capitales y delitos de terrorismo.

## RECOMENDACIÓN Nº 13

Se propone que las entidades, que aún no cuentan con ellos, desarrollen canales internos en los que se pueda alertar de incumplimientos o situaciones que puedan derivar en una situación de riesgo.

## RECOMENDACIÓN Nº 14

En todo caso, se recomienda que se elaboren y publiquen protocolos o guías internas que regulan el canal y la protección del potencial denunciante.

11. En general, los canales internos de alerta o denuncia mediante medios digitales existentes contaban con una regulación interna poco desarrollada en cuanto a su composición y régimen interno del órgano que tramitaba y/o gestionaba las alertas o las denuncias.

## RECOMENDACIÓN Nº 15

Se propone que las entidades regulen con mayor detalle la composición, el funcionamiento y las tareas a realizar por los órganos encargados de la tramitación y resolución -en su caso propuesta de resolución- de las denuncias, de manera que, en la medida de lo posible, se garantice la separación entre esas dos fases; el adecuado funcionamiento de esos órganos; la confidencialidad de los asuntos tratados en su seno, los procedimientos que faciliten la abstención y la recusación, la competencia técnica, la integridad, la objetividad, la representatividad -en cuanto a niveles, departamentos y género- de sus miembros. Además, se debe dar una adecuada difusión a esa regulación con el objetivo de promover la confianza en esos órganos y, en última instancia, la credibilidad del canal de denuncias, fomentando así su utilización.

12. Un total de 44 de los 47 PA preveían el uso de banderas rojas o indicadores de alerta de riesgo de fraude, corrupción, conflicto de intereses y/o doble financiación; y, además, 43 de ellos incorporaban un catálogo de banderas rojas. Con carácter general, las banderas rojas introducidas eran las previstas en la guía del SNCA o en las fuentes de esta- principalmente las orientaciones emitidas por OLAF, EGESIF o COCOF- a las que también se refiere el Anexo III.C de la OMFHP 1030/2021.

Existe confusión entre lo que son los riesgos objeto de análisis, las alertas o banderas rojas y el momento de activar los procedimientos de control interno. En mayor o menor grado los catálogos de banderas analizados incluían como tales verdaderos hechos constitutivos de fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación o meras definiciones de riesgos, sin indicar cuales eran las situaciones o hechos que activaban la alerta.

## RECOMENDACIÓN Nº 16

Se recomienda a cada entidad del sector público estatal que revise su catálogo de alertas o banderas rojas, yendo más allá de recoger lo establecido en guías o modelos y adaptarlo a su propia realidad. Es conveniente automatizar el proceso, mediante la fijación de estándares cuantitativos y cualitativos, de manera que cuando se cumplan esos criterios se activen automáticamente las banderas rojas.

### III.5. MEDIDAS DE CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN

(Subapartado II.4)

13. Los 47 PA analizados se referían a medidas o tenían protocolos para estas fases de corrección y de persecución, si bien con distinto alcance. En general las previsiones sobre estas fases están menos desarrolladas que las relativas a las de prevención y detección, más allá de trasladar las previsiones generales contenidas en la Orden o las recogidas, con un alcance similar, en las Orientaciones de la DGPMRR o en la Guía del SNCA.

## RECOMENDACIÓN Nº 17

Se considera oportuno que se desarrollen protocolos y procedimientos que detallen cómo actuar en estas fases y, especialmente, aquellos aspectos orientados tanto a evitar que se extienda el daño, así como a garantizar una ágil y efectiva recuperación de los fondos aplicados, la reparación de los daños causados y la exigencia de las debidas responsabilidades.

### III.6. TEST DE CONFLICTO DE INTERÉS, PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN (Subapartado II.5)

14. En 67 de las 75 entidades este test estaba cumplimentado, siguiendo para ello lo previsto en el Anexo II de la Orden, sin que los resultados de las autoevaluaciones se hubieran podido incorporar al sistema de gestión y seguimiento previsto en la Orden, la plataforma “CoFFEE”, al no estar aún preparada para incorporar esta información.

Madrid, 20 de diciembre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO 1 RESUMEN DE LA METODOLOGÍA Y CRITERIOS APLICADOS
- ANEXO 2 ENTIDADES CON CRÉDITO AFECTO AL PRTR EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2022: ELEMENTOS DE POLÍTICA ANTIFRAUDE
- ANEXO 3 RÉGIMEN JURÍDICO
- ANEXO 4 ESTRUCTURA Y ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA
- ANEXO 5 NIVELES JERÁRQUICOS CONSULTADOS POR LAS ENTIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGOS
- ANEXO 6 OBLIGADOS A LA FIRMA DE LAS DACI SEGÚN LOS 47 PA ANALIZADOS
- ANEXO 7 USO DE BASES DE DATOS Y EXPLOTACIÓN DE INFORMACIÓN EN PA
- ANEXO 8 CRONOGRAMAS
- ANEXO 9 ITINERARIOS

## ANEXO 1

### **RESUMEN DE LA METODOLOGÍA Y CRITERIOS APLICADOS**

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, así como las normas internacionales que regulan el ejercicio de la fiscalización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, especialmente, la “Directriz para la Auditoría de la Prevención de la Corrupción” de 2016 de INTOSAI<sup>117</sup> (INTOSAI-GUID<sup>118</sup> 5270) y la “Directriz para la Auditoría de la Ética” de 2017 de EUROSAI<sup>119</sup>.

En la fiscalización se han realizado todas las pruebas sustantivas y de cumplimiento estimadas necesarias para obtener los datos suficientes que han permitido fundamentar los resultados obtenidos. En particular, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y de la aportada en ejecución de los trabajos de fiscalización por todas las Entidades que constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

Es importante señalar que, en línea con otros organismos internacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado la importancia de las Instituciones de los Estados, incluidas las de control, en el ámbito de la promoción de la ética. En el ámbito de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), desde INTOSAI y, concretamente, EUROSAI, se ha propuesto el fomento de la ética de las EFS en el ejercicio de la función fiscalizadora. En este sentido, el presente Informe se ha redactado adoptando, en la medida de lo posible, un enfoque positivo en la descripción de los resultados, presentando de manera agregada el análisis realizado y, en su caso, detallando de modo individualizado los logros o aspectos positivos detectados en las entidades fiscalizadas.

En esta fiscalización, para el análisis de los planes, sistemas y medidas de lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses se han tenido en cuenta pronunciamientos, tanto de la OCDE, INTOSAI y EUROSAI, como de otros organismos internacionales. Además de los arriba indicados, entre otros, se señalan:

- La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, de 26 de enero de 2017.
- El marco de integridad de la OCDE.
- Directrices en materia de Lucha Contra -a Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas de la OCDE 2019.
- Manual de Ética, Anticorrupción y Cumplimiento para Empresas de 2013 de la OCDE de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) y del Banco Mundial.
- Documento aprobado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE: “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” (Hacia un Marco de Integridad Sólido: Instrumentos, Procesos, Estructuras y Condiciones para su Implementación) de 2009.
- INTOSAI GOV-9100: Guía para las normas de control interno del sector público.
- Guía de práctica para evaluar programas y actividades relacionados con la ética del Instituto de Auditores Internos (2012).

<sup>117</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, atendiendo a sus siglas en inglés).

<sup>118</sup> Las Guías INTOSAI (GUID) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) como parte del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales.

<sup>119</sup> Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, organismo regional de INTOSAI.

## ANEXO 2-1/4

**ENTIDADES CON CRÉDITO AFECTO AL PRTR EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2022: ELEMENTOS DE POLÍTICA ANTIFRAUDE**

Entidades ordenadas siguiendo la clasificación presupuestaria orgánica

(miles de euros)

DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	ACRÓNIMO DE LA ENTIDAD	COMO ENTIDAD DECISORA	COMO ENTIDAD EJECUTORA	SITUACIÓN ENTIDADES a 31/05/2022		
				Declaración Institucional Antifraude	Código ético y/o de conducta	Plan Antifraude
<b>Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</b>	MAUC	48.751	21.626	SI	PROP	PROP
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AECID	0	750	-	ADS	ADS
Instituto Cervantes	IC	0	26.375	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Justicia</b>	MJUS	209.770	67.335	SI	PROP	PROP
Centro de Estudios Jurídicos	CEJ	0	1.600	-	-	-
<b>Ministerio de Defensa</b>	MDEF	28.000	16.000	-	PROP	PROP
Centro Nacional de Inteligencia	CNI	0	10.000	-	PROP	ADS
<b>Ministerio de Hacienda y Función Pública</b>	MHFP	250.539	5.568	SI	-	-
Instituto Nacional de Administración Pública	INAP	0	2.400	-	PROP	-
Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado	MUFACE	0	3.499	-	-	-
<b>Ministerio de Interior</b>	MINT	40.250	40.250	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana</b>	MTMA	5.874.646	590.085	SI	PROP	PROP
Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A.	RENFE-V	0	15.942	-	PROP	-
ADIF-Alta Velocidad	ADIF-AV	0	630.873	SI	PROP	PROP
Administrador de Infraestructuras Ferroviarias	ADIF	0	1.004.530	SI	PROP	PROP
Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre S.M.E., S.A.	SEITT	0	8.449	SI	PROP	PROP
ENAIRES E.P.E.	ENAIRES	0	39.672	-	PROP	PROP
Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.M.E., S.A.	SECEGSA	0	750	-	PROP	-
Puertos del Estado	PDE	0	76.077	-	-	-
<b>Ministerio de Educación y Formación Profesional</b>	MEFP	1.653.636	221.142	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Trabajo y Economía Social</b>	MTES	807.641	41.861	SI	PROP	PROP
Servicio Público de Empleo Estatal	SEPE	0	759.810	SI	-	PROP
Fondo de Garantía Salarial	FOGASA	0	610	-	-	ADS
Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social	ITSS	0	2.660	-	-	ADS
Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo	INSST	0	2.700	-	-	-
<b>Ministerio de Industria, Comercio y Turismo</b>	MICT	4.875.961	3.303.987	SI	PROP	PROP
ICEX España Exportación e Inversiones E.P.E.	ICEX	0	25.210	SI	PROP	PROP
Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A., S.M.E.	COFIDES	0	850	SI	PROP	PROP
Fundación Escuela de Organización Industrial	EOI	0	84.486	-	PROP	PROP
Empresa Nacional de Innovación, S.M.E., S.A.	ENISA	0	4.000	SI	PROP	PROP
Compañía Española de Reafianzamiento, S.M.E., S.A.	CERSA	0	113.000	SI	PROP	PROP
Centro Español de Metrología, O.A., M.P.	CEM	0	7.630	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</b>	MAPA	503.600	74.759	SI	PROP	PROP
Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A.	SEIASA	0	303.000	SI	-	PROP
Fondo Español de Garantía Agraria, O.A.	FEAGA	0	10.000	SI	ADS	PROP
<b>Ministerio de Política Territorial</b>	MTER	151.700	2.000	SI	PROP	PROP

## ANEXO 2-2/4

DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	ACRÓNIMO DE LA ENTIDAD	COMO ENTIDAD DECISORA	COMO ENTIDAD EJECUTORA	SITUACIÓN ENTIDADES a 31/05/2022		
				Declaración Institucional Antifraude	Código ético y/o de conducta	Plan antifraude
<b>Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico</b>	MTED	4.378.096	1.194.287	SI	PROP	PROP
Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía	IDAE	0	2.331.000	SI	PROP	-
Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A.	ACUAES	0	140.000	SI	PROP	PROP
Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A.	ACUAMED	0	70.000	SI	PROP	PROP
Organismo Autónomo Parques Nacionales	OAPN	0	36.000	-	ADS	ADS
Confederación Hidrográfica del Guadiana, O.A.	CHG	0	1.155	SI	PROP	ADS
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, O.A.	CHMS	0	5.000	SI	ADS	PROP
Instituto para la Transición Justa, O.A.	ITJ	0	110.000	-	-	ADS
<b>Ministerio de Cultura y Deporte</b>	MCUD	364.306	51.474	SI	PROP	PROP
Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales	ICAA	0	21.458	-	ADS	ADS
Biblioteca Nacional de España	BNE	0	2.450	-	ADS	ADS
Consejo Superior de Deportes	CSD	0	107.997	-	ADS	ADS
Instituto de las Artes Escénicas y de la Música	INAEM	0	39.660	-	ADS	ADS
Museo Nacional del Prado	MNP	0	8.050	-	ADS	ADS
<b>Ministerio de Sanidad</b>	MSND	601.586	104.171	SI	PROP	PROP
Organización Nacional de Trasplantes	ONT	0	625	SI	ADS	ADS
Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios	AEMPS	0	2.875	-	ADS	ADS
Instituto Nacional de Gestión Sanitaria	INGESA	0	18.500	-	ADS	ADS
<b>Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</b>	METD	3.918.880	3.533.900	SI	PROP	PROP
Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P.	RED.ES	0	74.000	SI	PROP	PROP
Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, M.P., S.A.	INCIBE	0	182.780	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Ciencia e Innovación</b>	MCIN	1.661.595	32.700	SI	PROP	PROP
Instituto de Astrofísica de Canarias	IAC	0	13.000	SI	PROP	PROP
Consortio para la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotrón	CELLS	0	9.910	-	PROP	-
Consortio del Laboratorio Subterráneo de Canfranc	LSC	0	3.800	SI	PROP	PROP
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas O.A., M.P.	CIEMAT	0	23.000	SI	PROP	PROP
Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.	ISCIII	0	270.355	SI	PROP	PROP
Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.	CSIC	0	75.955	SI	PROP	PROP
Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E.	CDTI	0	477.945	SI	PROP	PROP
Agencia Estatal de Investigación, M.P.	AEI	0	588.010	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030</b>	MDSA	1.060.343	160.325	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Igualdad</b>	MIGD	75.654	29.354	SI	PROP	PROP
Instituto de las Mujeres	IMS	0	100	-	-	ADS
<b>Ministerio de Consumo</b>	MCSM	8.575	4.957	SI	PROP	PROP
Agencia Española de seguridad alimentaria y nutrición	AESAN	0	2.778	-	ADS	ADS
<b>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</b>	MISM	239.650	101.907	-	-	PROP
Gerencia de Informática de la Seguridad Social	GISS	0	62.000	SI	PROP	PROP
<b>Ministerio de Universidades</b>	MUNI	147.050	0	SI	PROP	PROP
Universidad Nacional de Educación a Distancia	UNED	0	15.380	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>26.900.229</b>	<b>17.426.344</b>			

NOTAS: 1. Los Ministerios están ordenados atendiendo a la sección presupuestaria, y a continuación se han colocado sus entidades dependientes de cada uno de ellos.

2. El importe del MTED como entidad ejecutora incluye las transferencias al Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia.

3. El importe de las transferencias genéricas de los artículos 44 y 74 se han incluido en el ministerio del que proceden como entidad ejecutora.

**PROP:** Aplica el aprobado por la propia entidad.

**ADS:** Aplica el del Ministerio de adscripción.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado 2022 (serie verde)

## ANEXO 2-3/4

**ENTIDADES CON CRÉDITO AFECTO AL PRTR EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2022: ELEMENTOS DE POLÍTICA ANTIFRAUDE**

**Entidades ordenadas alfabéticamente**

(miles de euros)

ACRÓNIMO DE LA ENTIDAD	DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	COMO ENTIDAD DECISORA	COMO ENTIDAD EJECUTORA	SITUACIÓN ENTIDADES a 31/05/2022		
				Declaración Institucional Antifraude	Código ético y/o de conducta	Plan Antifraude
ACUAES	Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, S.A.	0	140.000	SI	PROP	PROP
ACUAMED	Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A.	0	70.000	SI	PROP	PROP
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias	0	1.004.530	SI	PROP	PROP
ADIF-AV	ADIF-Alta Velocidad	0	630.873	SI	PROP	PROP
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	0	750	-	ADS	ADS
AEI	Agencia Estatal de Investigación, M.P.	0	588.010	SI	PROP	PROP
AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios	0	2.875	-	ADS	ADS
AESAN	Agencia Española de seguridad alimentaria y nutrición	0	2.778	-	ADS	ADS
BNE	Biblioteca Nacional de España	0	2.450	-	ADS	ADS
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E.P.E.	0	477.945	SI	PROP	PROP
CEJ	Centro de Estudios Jurídicos	0	1.600	-	-	-
CELLS	Consortio para la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotrón	0	9.910	-	PROP	-
CEM	Centro Español de Metrología, O.A., M.P.	0	7.630	SI	PROP	PROP
CERSA	Compañía Española de Reafianzamiento, S.M.E., S.A	0	113.000	SI	PROP	PROP
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadiana, O.A.	0	1.155	SI	PROP	ADS
CHMS	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, O.A.	0	5.000	SI	ADS	PROP
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas O.A., M.P.	0	23.000	SI	PROP	PROP
CNI	Centro Nacional de Inteligencia	0	10.000	-	PROP	ADS
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo, S.A., S.M.E.	0	850	SI	PROP	PROP
CSD	Consejo Superior de Deportes	0	107.997	-	ADS	ADS
CSIC	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.	0	75.955	SI	PROP	PROP
ENAIRES	ENAIRES E.P.E.	0	39.672	-	PROP	PROP
ENISA	Empresa Nacional de Innovación, S.M.E., S.A.	0	4.000	SI	PROP	PROP
EOI	Fundación Escuela de Organización Industrial	0	84.486	-	PROP	PROP
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria, O.A.	0	10.000	SI	ADS	PROP
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial	0	610	-	-	ADS
GISS	Gerencia de Informática de la Seguridad Social	0	62.000	SI	PROP	PROP
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias	0	13.000	SI	PROP	PROP
IC	Instituto Cervantes	0	26.375	SI	PROP	PROP
ICAA	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales	0	21.458	-	ADS	ADS
ICEX	ICEX España Exportación e Inversiones E.P.E.	0	25.210	SI	PROP	PROP
IDAE	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía	0	2.331.000	SI	PROP	-
IMS	Instituto de las Mujeres	0	100	-	-	ADS
INAEM	Instituto de las Artes Escénicas y de la Música	0	39.660	-	ADS	ADS
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública	0	2.400	-	PROP	-
INCIBE	Instituto Nacional de Ciberseguridad de España, M.P., S.A.	0	182.780	SI	PROP	PROP
INGESA	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria	0	18.500	-	ADS	ADS
INSST	Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo	0	2.700	-	-	-
ISCIII	Instituto de Salud Carlos III, O.A., M.P.	0	270.355	SI	PROP	PROP



## ANEXO 2-3/4

ACRÓNIMO DE LA ENTIDAD	DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	COMO ENTIDAD DECISORA	COMO ENTIDAD EJECUTORA	SITUACIÓN ENTIDADES a 31/05/2022		
				Declaración Institucional Antifraude	Código ético y/o de conducta	Plan Antifraude
ITJ	Instituto para la Transición Justa, O.A.	0	110.000	-	-	ADS
ITSS	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social	0	2.660	-	-	ADS
LSC	Consortio del Laboratorio Subterráneo de Canfranc	0	3.800	SI	PROP	PROP
MAPA	<b>Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</b>	503.600	74.759	SI	PROP	PROP
MAUC	<b>Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</b>	48.751	21.626	SI	PROP	PROP
MCIN	<b>Ministerio de Ciencia e Innovación</b>	1.661.595	32.700	SI	PROP	PROP
MCSM	<b>Ministerio de Consumo</b>	8.575	4.957	SI	PROP	PROP
MCUD	<b>Ministerio de Cultura y Deporte</b>	364.306	51.474	SI	PROP	PROP
MDEF	<b>Ministerio de Defensa</b>	28.000	16.000	-	PROP	PROP
MDSA	<b>Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030</b>	1.060.343	160.325	SI	PROP	PROP
MEFP	<b>Ministerio de Educación y Formación Profesional</b>	1.653.636	221.142	SI	PROP	PROP
METD	<b>Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</b>	3.918.880	3.533.900	SI	PROP	PROP
MHFP	<b>Ministerio de Hacienda y Función Pública</b>	250.539	5.568	SI	-	-
MICT	<b>Ministerio de Industria, Comercio y Turismo</b>	4.875.961	3.303.987	SI	PROP	PROP
MIGD	<b>Ministerio de Igualdad</b>	75.654	29.354	SI	PROP	PROP
MINT	<b>Ministerio de Interior</b>	40.250	40.250	SI	PROP	PROP
MISM	<b>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</b>	239.650	101.907	-	-	PROP
MJUS	<b>Ministerio de Justicia</b>	209.770	67.335	SI	PROP	PROP
MNP	Museo Nacional del Prado	0	8.050	-	ADS	ADS
MSND	<b>Ministerio de Sanidad</b>	601.586	104.171	SI	PROP	PROP
MTED	<b>Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico</b>	4.378.096	1.194.287	SI	PROP	PROP
MTER	<b>Ministerio de Política Territorial</b>	151.700	2.000	SI	PROP	PROP
MTES	<b>Ministerio de Trabajo y Economía Social</b>	807.641	41.861	SI	PROP	PROP
MTMA	<b>Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana</b>	5.874.646	590.085	SI	PROP	PROP
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado	0	3.499	-	-	-
MUNI	<b>Ministerio de Universidades</b>	147.050	0	SI	PROP	PROP
OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales	0	36.000	-	ADS	ADS
ONT	Organización Nacional de Trasplantes	0	625	SI	ADS	ADS
PDE	Puertos del Estado	0	76.077	-	-	-
RED.ES	Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P.	0	74.000	SI	PROP	PROP
RENFE-V	Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A.	0	15.942	-	PROP	-
SECEGSA	Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.M.E., S.A.	0	750	-	PROP	-
SEIASA	Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A.	0	303.000	SI	-	PROP
SEITT	Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre S.M.E., S.A.	0	8.449	SI	PROP	PROP
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal	0	759.810	SI	-	PROP
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia	0	15.380	-	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>26.900.229</b>	<b>17.426.344</b>			

NOTAS: 1. Los Ministerios están ordenados atendiendo a la sección presupuestaria, y a continuación se han colocado sus entidades dependientes de cada uno de ellos.

2. El importe del MTED como entidad ejecutora incluye las transferencias al Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia.

3. El importe de las transferencias genéricas de los artículos 44 y 74 se han incluido en el ministerio del que proceden como entidad ejecutora.

**PROP:** Aplica el aprobado por la propia entidad.

**ADS:** Aplica el del Ministerio de adscripción.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado 2022 (serie verde)

## ANEXO 3-1/4

**RÉGIMEN JURÍDICO**

En el marco del de las conclusiones del Consejo Europeo el 21 de junio de 2020, el 20 de noviembre de 2020 el Parlamento y el Consejo acordaron el programa Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

El programa Next Generation EU es el mayor instrumento de estímulo económico financiado por la Unión Europea con el objetivo de responder a la crisis y reparar los daños causados por la pandemia COVID-19. En el marco de este programa se creó el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dotado con 672.500 millones de euros para apoyar las reformas e inversiones iniciadas desde febrero 2020. España tendrá acceso a una financiación total de 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026 de los cuales cerca de 70.000 millones serán en concepto de transferencias. Para acceder a esta financiación los Estados miembros debían elaborar un plan nacional en el que se ha de establecer su programa de reformas e inversiones. El Gobierno de España aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021.

El PRTR plantea las medidas cuyo objetivo son la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo. El Plan declara que las medidas recogidas atienden a los seis pilares establecidos 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, y se articulan alrededor de cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género.

Para la puesta en marcha de las medidas previstas en el Plan, se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR. Este Real Decreto-ley ha sido objeto de desarrollo mediante 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. Las principales obligaciones en materia antifraude se encuentran en su artículo 6 "Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses" que dispone:

*1. Con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones que el artículo 22 del Reglamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, impone a España 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.*

*2. 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).*

## ANEXO 3-2/4

*A efectos de lograr una homogeneidad en el diseño de esas medidas por parte de tales participantes, y sin perjuicio de la aplicación de medidas adicionales atendiendo a las características y riesgos específicos de la entidad de que se trate, se recoge en el anexo II.B.5 un cuestionario de autoevaluación relativa al estándar mínimo, y en el anexo III.C orientación sobre medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses, en el que se hace referencia a las posibles medidas a adoptar para garantizar una apropiada protección de los intereses financieros de la Unión en la ejecución de actuaciones financiadas o a financiar por el MRR.*

*3. Los participantes en la ejecución del PRTR deberán atenerse estrictamente a lo que en relación con esta materia establece la normativa española y europea y los pronunciamientos que al respecto de la protección de los intereses financieros de la Unión hayan realizado o puedan realizar las instituciones de la Unión Europea.*

*4. Se configuran como actuaciones obligatorias para los órganos gestores, la evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses.*

*La elección de las medidas de prevención y detección se deja a juicio de la entidad que asuma la responsabilidad de gestión, atendiendo a sus características específicas y siempre teniendo en cuenta la necesidad de garantizar una conveniente protección de los intereses de la Unión.*

*5. El «Plan de medidas antifraude» deberá cumplir los siguientes requerimientos mínimos:*

*a) Aprobación por la entidad decisora o ejecutora, en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR.*

*b) Estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y en torno a los cuatro elementos clave del denominado «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.*

*c) 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 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.*

*d) Definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.*

*e) Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva.*

*f) Definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude.*

*g) Establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente.*

*h) 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.*

*i) Específicamente, 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, deberá establecerse como obligatoria la suscripción de una DACI 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.*

## ANEXO 3-3/4

6. En el supuesto de que se detecte un posible fraude, o su sospecha fundada, la entidad correspondiente deberá:

a) Suspender inmediatamente el procedimiento, notificar tal circunstancia en el más breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones y revisar todos aquellos proyectos, subproyectos o líneas de acción que hayan podido estar expuestos al mismo;

b) Comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad decisora, o a la entidad ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones, en cuyo caso será ésta la que se los comunicará a la entidad decisora, quien comunicará el asunto a la Autoridad Responsable, la cual podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control;

c) Denunciar, si fuese el caso, los hechos a las Autoridades Públicas competentes, al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA-, para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude;

d) Iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario;

e) Denunciar los hechos, en su caso, ante el Ministerio Fiscal, cuando fuera procedente.

7. La entidad afectada deberá evaluar la incidencia del posible fraude y su calificación como sistémico o puntual y, en todo caso, retirar los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR.

### En la aplicación de la Orden cabe destacar otra normativa relacionada:

- 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.
- Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.
- Acuerdo de financiación sobre el MRR entre la Comisión y España de 6 de agosto de 2021.

En aplicación de normativa que contiene aspectos relacionados con la ética e integridad en el ámbito del sector público estatal, se encuentra principalmente:

- Los artículos 52 a 55 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 establecen los deberes de los empleados públicos, los principios éticos y de conducta y los principios rectores del acceso al empleo público.
- El artículo 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

## ANEXO 3-4/4

- Los artículos 13 a 18 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, la declaración de actividades, la declaración de bienes y derechos y el control y gestión de valores y activos financieros).

En la contratación se ha tenido en cuenta principalmente lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Por último, en los análisis de los sistemas se han valorado las orientaciones emitidas en desarrollo de la normativa en materia de fraude. La Comisión Europea durante el periodo 2014- 2020 ha elaborado guías u orientaciones:

- Entre las más relevantes de EGESIF<sup>120</sup>, en 2014 aprobó las relativas a la Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude que ofrecen una serie de directrices y recomendaciones dirigidas a las autoridades de gestión para la evaluación de los riesgos de fraude y el establecimiento de las medidas, aportando, además, herramientas prácticas para llevarse a cabo (como por ejemplo un modelo de matriz de riesgos de fraude); a pesar de ser una orientación y, por lo tanto, no ser vinculante, su utilización se ha extendido ampliamente en los órganos gestores de fondos comunitarios. Asimismo, cabe destacar que en 2015 publicó orientaciones sobre la estrategia de auditoría, la evaluación de los sistemas de gestión y control y las verificaciones de la gestión.
- La Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude -OLAF, por sus siglas en francés, Office Européen de Lutte Anti-Fraude- entidad que protege los intereses financieros de la Unión Europea, ha elaborado varios documentos con orientaciones en esta materia; por ejemplo, las referidas en materia de alertas y banderas rojas, en un documento denominado "Fraude en la contratación pública, Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas" o, en materia de conflicto de intereses, el documento "Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales".

<sup>120</sup> Expert Group on European Structural and Investment Funds (EGESIF) es un Grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión, en cuyas reuniones se tratan los Actos Delegados, las Guías y otros documentos que, a nivel informativo, presenta la Comisión.

## ANEXO 4-1/2

### ESTRUCTURA Y ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA

El “Informe de Fiscalización del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las sociedades mercantiles estatales en el ejercicio 2018”, basándose en los pronunciamientos tanto de organismos profesionales e instituciones nacionales<sup>121</sup> e internacionales, concretaba los elementos esenciales de los sistemas de ética o integridad y, por ende, también de aquellos cuyo objeto se orienta a la lucha contra el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses.

Estos sistemas se estructuran en una parte general o de carácter corporativo y otra parte específica. En la primera se recogen todos los elementos que alcanzan a la generalidad de los individuos que conforman el entorno de la entidad, mientras que la parte específica se orienta, fundamentalmente, a tareas, procedimientos, procesos y otras acciones llevadas a cabo por las unidades, los departamentos o las áreas de la entidad en las que se materializan los riesgos de su actividad interna y externa y donde se aplican los respectivos controles.

En relación con la parte corporativa son elementos básicos:

1. **Código de ética y/o conducta** que se corresponda con la visión y misión de la entidad y que contenga todos los aspectos relativos a la ética e integridad que forman parte de su cultura ética. Debe detallar comportamientos o conductas concretas que se consideren contrarias a los valores y principios del Código y afectar por igual a todos los que trabajan para la entidad.
2. **Manuales** que desarrollen el modelo o sistema antifraude en los que, entre otros aspectos, debería incluir, entre otros aspectos, un análisis de los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses a los que se enfrenta la entidad, identificando cuál es el riesgo inherente, la probabilidad de que ocurra, el impacto que supondría, los procedimientos y controles implementados para mitigar o reducir su probabilidad de ocurrencia y/o el alcance del impacto, cuantificando el riesgo residual y las acciones a llevar a cabo para los riesgos residuales relevantes; un control periódico del sistema en el que se analicen las variaciones surgidas en los riesgos, impactos y las modificaciones en los procedimientos y controles previstos en el sistema, valorando la efectividad de los existentes.
3. **Canal de denuncias, alertas y/o consultas** que garantice la confidencialidad del alertador o denunciante y del denunciado.
4. **Régimen sancionador** para los comportamientos contrarios al Código Ético o constitutivos de fraude, corrupción y conflicto de intereses.

---

<sup>121</sup> Por ejemplo: la Circular 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

## ANEXO 4-2/2

5. **Órgano de Vigilancia** que revise y supervise periódicamente el modelo, detectando posibles vulnerabilidades y proponiendo las acciones a llevar a cabo en la implementación y desarrollo del modelo y de la ética en la entidad. De todo ello, ha de informar directamente al máximo órgano de administración de la entidad, a los efectos de que conozca la situación y tome las acciones que estime oportunas. Todo ello, sin perjuicio de que, manteniendo su objetividad y autonomía, se apoye en las direcciones y/o departamentos de la entidad en sus labores de revisión y supervisión.

6. **Órgano que tramite y resuelva las denuncias**, alertas o dudas, dirima los posibles conflictos éticos y disipe las dudas planteadas sobre la aplicación del Código o del Plan Antifraude de la Entidad, actuando con independencia, objetividad, competencia y confidencialidad. Estas funciones las puede realizar un órgano o varios, e incluso el propio órgano de vigilancia, dotándole, en todo caso, de suficiente autonomía para que los posibles alertadores, denunciadores o a aquellos que plantean las dudas puedan confiar en que actúa de acuerdo con esos valores. Se favorece tal autonomía al reportar directamente al máximo órgano de administración de la entidad a la que pertenezca, pero sin que este pueda incidir en sus decisiones (ya sea de resolución o propuesta).

7. Adecuada **difusión** de los elementos de los sistemas y de su funcionamiento, orientado a que todos aquellos a los que va dirigido el sistema lo conozcan.

8. **Acciones formativas** sobre el funcionamiento y contenido de los sistemas y sus elementos, de manera que se garantice que los empleados los conocen y los pueden utilizar.

Las previsiones y orientaciones sobre los planes antifraude recogidas en la Orden HFP/1030/2021 son coherentes con la estructura y elementos descrita.

## ANEXO 5

**NIVELES JERÁRQUICOS CONSULTADOS POR LAS ENTIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGOS**

Entidad	Alta Dirección	Órganos de control interno	Jefes o encargados de los procesos o procedimientos	Empleados que desarrollan las tareas previstas en los procesos o procedimientos
ACUAES	SI	SI	-	-
ACUMED	-	SI	SI	-
ADIF	SI	SI	SI	-
ADIF-AV	SI	SI	SI	-
BNE	SI	-	-	-
CDTI	-	-	-	-
CHG	SI	SI	SI	SI
CNI	-	SI	SI	SI
CSD	SI	-	-	-
CSIC	SI	SI	SI	SI
ENAIRES	SI	SI	SI	SI
EOI	-	-	-	-
FEGA	-	SI	SI	SI
IAC	SI	-	SI	SI
INSST	SI	-	SI	SI
LSC	-	SI	SI	SI
MAPA	SI	SI	SI	SI
MCUD	SI	SI	SI	-
MDEF	SI	SI	SI	SI
MNP	SI	-	-	-
METD	SI	SI	SI	SI
MTER	-	SI	SI	SI
ONT	-	-	-	-
RED.ES	SI	SI	-	-
RENFE-V	SI	SI	SI	SI
SEIASA	SI	-	SI	-
SEITT	-	-	-	-

Nota: Orden alfabético según acrónimos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información incluida en los PA.



## ANEXO 6

**OTROS OBLIGADOS A LA FIRMA DE LAS DACI SEGÚN LOS 47 PA ANALIZADOS**

Entidad	Contratistas y/o subcontratistas	Beneficiarios de subvenciones	Personas en las que delegue otro obligado	Empresas colaboradoras y/o socios	Miembros del Consejo de Administración
ACUAMED	SI	SI	-	-	SI
ADIF	SI	-	-	-	SI
ADIF-AV	SI	-	-	-	SI
CDTI	SI	SI	-	-	SI
CEM	SI	SI	-	-	-
CERSA	SI	SI	-	-	-
CIEMAT	-	SI	-	-	-
COFIDES	SI	SI	-	-	-
CSIC	SI	SI	-	-	-
ENAIRE	SI	SI	-	-	-
ENISA	SI	SI	-	-	SI
EOI	SI	SI	-	-	-
FEGA	-	-	SI	SI	-
GISS	SI	SI	-	-	-
IAC	SI	SI	-	SI	-
IC	SI	SI	-	-	-
ICEX	SI	SI	-	-	-
INCIBE	SI	SI	-	-	-
ISCI	-	SI	-	-	-
LSC	SI	SI	-	SI	-
MAPA	-	SI	-	-	-
MAUC	-	-	SI	-	-
MCIN	-	SI	-	-	-
MCUD	-	SI	SI	-	-
MDEF	SI	-	-	SI	-
MEFP	SI	SI	-	-	-
METD	SI	SI	-	-	-
MICT	SI	SI	-	-	-
MIGD	SI	SI	-	-	-
MISM	SI	SI	-	-	-
MJUS	SI	SI	-	-	-
MSND	SI	SI	-	-	-
MTER	SI	SI	SI	-	-
MTES	SI	SI	-	-	-
MTMA	SI	SI	-	-	-
RED.ES	SI	SI	-	-	-
SEPE	SI	SI	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia.

ANEXO 7-1/2

## USO DE BASES DE DATOS Y EXPLOTACIÓN DE INFORMACIÓN EN PA

Entidad	Bases de datos y herramientas										Materias de uso de las bases de datos y herramientas				
	BDNS	Plataforma de Contratación del Estado	ARACHNE	Registros mercantiles	Expedientes de los empleados	Herramienta de prospección de datos (referencia general)	Herramienta de puntuación de riesgos (referencia general)	Otras	Fraude en general	Conflicto de intereses	Doble financiación	Comportamiento irregular	Evaluación/ Determinación del riesgo de fraude		
ACUAES	-	SI	-	SI	-	-	-	-	SI	-	-	-	-		
ACUAMED	-	-	SI	-	SI	-	-	(a)	SI	-	-	-	SI		
ADIF	-	-	SI	-	-	-	-	(b)	SI	-	-	-	SI		
ADIF-AV	-	-	SI	-	-	-	-	(b)	SI	-	-	-	SI		
AEI	SI	-	SI	-	-	SI	SI	-	-	-	-	-	-		
CDTI	SI	-	-	-	-	-	-	(c)	-	-	SI	-	-		
CEM	-	-	-	-	-	-	-	(d)	-	-	-	-	-		
CERSA	SI	-	-	-	-	-	-	(e)	-	SI	-	-	-		
CHG	-	SI	-	-	-	-	-	(f)	SI	-	-	-	SI		
CIEMAT	SI	-	SI	SI	-	-	-	(g)	-	-	-	-	-		
COFIDES	SI	-	-	-	-	-	-	(h)	-	-	-	-	-		
CSIC	-	-	SI	-	-	-	-	(i)	-	-	-	-	-		
ENAIRE	SI	-	SI	SI	-	-	-	(j)	SI	-	-	-	-		
ENISA	-	-	-	-	-	-	-	(k)	-	-	-	-	-		
EOI	-	-	-	-	-	-	-	(l)	-	-	-	-	-		
FEGA	SI	-	-	-	-	-	-	(m)	-	SI	-	-	SI		
GISS	-	-	SI	-	-	-	-	(n)	SI	-	-	-	-		
IAC	-	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	-	-	-	-		
IC	SI	-	SI	-	-	-	-	-	SI	-	-	-	-		
IOEX	SI	-	-	-	-	-	-	(o)	-	-	-	-	-		
INCIBE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	SI	-	-	SI		
ISCIII	SI	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	-	-	-	SI		
LSC	-	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	-	-	-	-		
MAPA	SI	SI	SI	SI	-	-	-	(p)	-	-	SI	-	SI		
MCIN	SI	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	-	-	-	-		
MCSM	SI	-	-	-	-	-	-	(q)	SI	-	-	-	-		
MEFP	SI	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	SI	-	-	SI		
METD	SI	-	-	-	-	-	-	(r)	-	SI	-	-	-		
MICT	-	-	-	-	-	-	-	(s)	-	-	SI	-	-		
MIGD	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI	-	-	-	-	-	SI		

**ANEXO 7-2/2**

Entidad	Bases de datos y herramientas										Materias de uso de las bases de datos y herramientas				
	BDNS	Plataforma de Contratación del Estado	ARACHNE	Registros mercantiles	Expedientes de los empleados	Herramienta de prospección de datos (referencia general)	Herramienta de puntuación de riesgos (referencia general)	Otras	Fraude en general	Conflicto de intereses	Doble financiación	Comportamiento irregular	Evaluación/ Determinación del riesgo de fraude		
MINT	-	-	-	SI	SI	SI	SI	-	-	-	-	-	-		
MISM	SI	SI	-	SI	-	-	-	(m)	SI	SI	-	-	-		
MJUS	-	-	-	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI	SI	-	SI		
MSAN	-	-	SI	SI	SI	SI	SI	(a)	SI	-	-	-	-		
MTER	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	(a)	SI	-	-	-	-		
MTES	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	(n)	SI	SI	-	-	-		
MUNI	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI	(o)	SI	-	-	-	-		
REDRES	-	-	-	SI	-	SI	SI	(p)	SI	SI	-	-	-		
SEITT	SI	-	-	SI	-	SI	SI	-	SI	SI	-	-	-		
SEPE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	(q)	SI	SI	-	-	SI		

**Nota:** Orden alfabético según acrónimos.

(a) Referencia genérica a "bases de datos adicionales".

(b) Uso de las tecnologías de la información para la detección de operaciones de riesgo de fraude.

(c) Sistema de procesamiento de datos desarrollado por Hacienda.

(d) Listas PEPs (Personas Expuestas Políticamente), UE, OFAC (Oficina de Control de Bienes Extranjeros/Office of Foreign Assets Control) etc.

(e) Base de datos de contratación que permite exportar datos en formato XML, por lo que resulta útil a la hora de detectar, por ejemplo, patrones de conducta colusoria entre licitadores o indicios de fraccionamiento del objeto de los contratos. La PCE, en el caso de los contratos menores que son objeto de publicación en la misma, opera también como base de datos y, a lo largo de 2021, ha servido para detectar patrones de conducta entre licitadores que podrían suponer una colusión y que han llevado, finalmente, a la exclusión de ofertas sospechosas.

(f) Cruces de datos con organismos públicos (sin concretar).

(g) Herramientas externas de prospección que se contrastan con listas nacionales e internacionales de instituciones para ver si los solicitantes están en listas de sanciones financieras, perfiles de riesgo de delitos financieros, terrorismo y otros delitos que ayudan a reducir el riesgo de Fraude.

(h) Se remite al análisis de datos que desarrolle MICT.

(i) Referencia genérica a herramientas de prospección de datos, y cruce de datos con la Agencia Tributaria y otros organismos públicos.

(j) CoFFEE con la incorporación de opciones adicionales (por parte de la autoridad responsable), intercambios de información con otras Administraciones Públicas y otros análisis matemáticos y algorítmicos sobre el conjunto de operaciones en revisión.

(k) Financial Transparency System que permite buscar a través de los beneficiarios de la financiación del Presupuesto de la Unión que ha sido ejecutado directamente por la Comisión y otros organismos de la Unión, Sistema de Exclusión y Detección Precoz (EDES) que se basa en la información proporcionada por la Comisión, otras instituciones europeas en relación con los negocios jurídicos que han celebrado con la finalidad de asegurar la detección temprana de personas o entidades que representen riesgos que amenacen los intereses financieros de la Unión; INFOCIT que es una base de datos que recopila y explota información de fuentes abiertas relativas a empresas; y LibreBOR que es una herramienta que recopila información.

(l) Sistema de procesamiento de datos desarrollado por Hacienda.

(m) ROLECE y referencias genéricas sin definir.

(n) 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.

(o) ROLECE y CoFFEE.

(p) CoFFEE, base de datos informa y otras herramientas de resoluciones judiciales, sanciones, vinculaciones societarias, riesgos reputacionales, etc.

(q) Análisis de la utilización compartida de la información disponible en los diversos organismos públicos implicados en la lucha contra el fraude, el uso de herramientas de análisis de datos para identificar riesgos de fraude (como el Sistema de Exclusión y Detección Precoz, EDES o la web Financial Transparency System).

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de la información incluida en los PA

## ANEXO 8-1/3

**CRONOGRAMAS**

ENTIDAD	P/A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
MAUC	P	√	√	√	√	√	NP	NP	NP	√	jun 22
IC	P	√	√	√	√	√	√	oct 22	√	√	PREV SIF (a)
AECID	A	√	√	√	√	√	NP	NP	NP	√	sep 22
MJUS	P	√	√	√	√	√	PREV SIF (b)	jun 22	2 sem 22 (c)	√	jul 22
CEJ	P	jun 22	jun 22	NP	√	jun 22	PREV SIF (b)	jun 22 (d)	PREV SIF	jun 22 (e)	jun 22
MDEF	P	√	√	√	jun 22	√	jun 22	√	jun 22	√	√
CNI	A	√	√	√	√	√	√	√	√	jun 22	√
MHFP	P	jun 22	jun 22	jun 22	jun 22	jun 22	NP	jun 22	√	jun 22	jul 22
INAP (f)	A	jul 22	√	√	jul 22	jul 22	NP	jun 22	NP	NP	sep 22
MUFACE	A	jul 22	jul 22	jul 22	jul 22	jul 22	NP	jun 22	sep 22	NP	jul 22
MINT	P	√	√	√	√	√	jun 22	jun 22	PREV SIF (g)	√	PREV SIF
MTMA	P	√	√	√	√	√	jul 22	jul 22	√	√	jul 22
MEFP	P	√	√	√	√	√	√	√	jun 22	√	NV
MTES	P	√ (h)	√	√	√	√	jul 22	jun 22	√	√	oct 22-ene 23
SEPE	P	√	jul 22	√	√	√	jul 22	PREV SIF	fin 22	√	NV (i)
FOGASA (f)	A	√	jun 22	√	NP (j)	√	NP	NP	NP	NP	NP
ITSS (f)	A	√	jun 22	√	NP (j)	√	NP	NP	NP	NP	NP (k)
INSST	P	jun 22	jun 22	jun 22	(l)	jun 22	jun 22	sep 22	√	jul 22 (ll)	√
MICT	P	√	√	√	√	√	jun 22	sep 22	jun-jul 22	√	sep 22
CEM	P	√	√	√	√	√	√	√	oct 22	√	ago 22
MAPA	P	√	√	√	√	√	NP	√	√	√	√
FEGA	P	√	√	√	√	√	NP	√	sep 22	√ (m)	√
MTER	P	√	√	√	√	√	√	NP (n)	sep-nov 22	√	√
MTED	P	√	√	√	√	√	jun 22	√	√	√	fin 22
OAPN	A	√	√	√	√	√	jun 22	√	√	√	fin 22
CHG	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CHMS	A	√	√	√	√	√	jun 22	√	PREV SIF	√	fin 22
ITJ	A	√	jun 22	√	jun 22	√	jun 22	jun 22	√	jun-nov 22	fin 22
MCUD	P	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF	√	√
ICAA (f)	A	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF (o)	√	NP
BNE	A	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF (o)	√	√
CSD	A	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF (o)	√	√
INAEM	A	√	√	√	√	√	NP	√	PREV SIF	√	jun 22
MNP	A	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF (o)	√	√

## ANEXO 8-2/3

ENTIDAD	P/A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
MSND	P	√	√	√	√	√	jul 22	sep 22	dic 22	√	jun 22
ONT	A	√	√	√	√	√	jul 22	sep 22	dic 22 (o)	√	√
AEMPS	A	√	√	√	√	√	jul 22	sep 22	dic 22 (o)	√	jun 22
INGESA	A	√	√	√	√	√	jul 22	sep 22	dic 22 (o)	√	jun 22
METD	P	√	√	√	√	√	PREV SIF (b)	sep 22	√	√	√
MCIN (p)	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	NV
CIEMAT	P	√	√	√	√	√	jun 22	√	oct 22	√	NV
ISCI	P	√	√	√	√	√	NP	NP	nov 22	√	NV
CSIC	P	√	√	√	√	√	√	√	23	√	√
AEI	P	√	√	√	√	√	NP	√	NP	√	NV
IAC	P	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF	√	√
CELLS	P	jul 22	√	√	jul 22	4 trim 22	4 trim 22	sep 22	4 trim 22	jul 22	4 trim 22
LSC	P	√	√	√	√	√	NP	jul 22	jun 22	√	√
MDSA	P	√ (q)	√	√	√	√	√	nov 22	√	√ (r)	jun 22
MIGD	P	√	√	√	jun-dic 22	√	√	sep 22	sep 22	√	ago-sep 22
IMS	A	√	sep 22	√	sep 22	√	NP	NP	ene-dic 23	nov 22 (s)	NV (i)
MCSM	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	NV
AESAN	A	√	√	√	√	√	√	√	√	jul 22	NV
MISM	P	√	NP	NP	(t)	√	√	feb 23	sep 22	√	NP
GISS	P	√	√	√	√	√	NP	√ (v)	sep 22	√ (u)	oct 22
MUNI	P	√	√	√	√	√	√	nov-dic 22	√	√	nov-dic 22
UNED	P	jul 22	jul 22	sep-dic 22	sep 22	sep-dic 22	sep 22	sep 22	sep 22-ene 23	sep-dic 22	sep-dic 22
RENFE V	P	dic 22	√	√	sep-dic 22	sep-dic 22	√	oct-dic 22	√ (v)	4 trim 22	√
ADIFAV	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ADIF	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
SEITT	P	√	√	√	jun-oct 22	√	√	jun 22	jun 22	√	√
ENAI	P	√	√	√	√	√	√	√	√ (v)	√	√
SECEGSA	P	oct 22	√	√	√	oct 22	sep 22	sep-oct 22	sep-dic 22	4 trim 22	sep-oct 22
PDE	P	jul 22	4 trim 22	4 trim 22	PREV SIF	jul 22	3-4 trim 22	jul 22	3-4 trim 22	3-4 trim 22	jul 22
ICEX	P	√	√	√	√	√	√	√	√ (w)	√	sep 22
COFIDES	P	√	√	√	PREV SIF	√	√	√	√	√	sep 22
EOI	P	√	√	√	√	√	√	PREV SIF	√ (v)	√	√
ENISA	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	PREV SIF (x)
CERSA	P	√	√	√	√	√	√	jun 22	jul 22	√	sep 22 (x)
SEIASA	P	√	jul 22	jul 22	√	√	√	√	√ (w)	√	√
IDAE	P	dic 22	√	√	√	PREV SIF	PREV SIF	sep 22	2 sem 22	PREV SIF	PREV SIF (x)
ACUAES	P	√	√	√	√	√	√	√	√ (v)	√	√
ACUAMED	P	√	√	√	√	√	√	NP	√	√	√
RED.ES	P	√	√	√	√	√	jul 22	√	jul 22	√	√
INCIBE	P	√	√	√	√	√	√	oct-nov 22	ene-feb 23	√	PREV SIF

## ANEXO 8-3/3

ENTIDAD	P/A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CDTI	P	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
<p>1. Aprobación Plan de Medidas Antifraude o adhesión al del ministerio de adscripción.</p> <p>2. Aprobación de un Código ético y/o de conducta o adhesión al del ministerio de adscripción.</p> <p>3. Política de regalos, atenciones y hospitalidades.</p> <p>4. Cumplimentación de la Declaración de Conflicto de Intereses (DACI).</p> <p>5. Procedimiento establecido para abordar los posibles conflictos de intereses.</p> <p>6. Establecimiento de un canal de denuncias propio/interno.</p> <p>7. Entrada en funcionamiento de la unidad u órgano encargado del impulso y seguimiento del plan antifraude, entendiéndose por constitución la primera reunión.</p> <p>8. Formación en materia de Ética Pública y detección del fraude.</p> <p>9. Acciones de difusión del "Plan de medidas antifraude", de sus medidas o de sus actuaciones relacionadas con la lucha contra el fraude, la corrupción.</p> <p>10. Evaluación de riesgo, impacto y probabilidad de fraude en los procesos de ejecución del PRTR y su revisión.</p> <p>√ Actuación realizada antes del 31 de mayo de 2022.</p> <p><b>NP:</b> No previsto realizar dicha actuación o no envían información.</p> <p><b>PREV SIF:</b> Actuación prevista de realizar, pero sin indicar fecha.</p> <p><b>P/A:</b> Plan de Medidas Antifraude propio/ Plan de Medidas Antifraude por adhesión.</p> <p><b>NV:</b> La entidad considera cumplido el hito si bien del análisis de su contenido no se entiende alcanzado.</p> <p><b>NOTAS:</b></p> <p>(a) Implementación de la aplicación basada en la matriz de riesgos del Plan de Control de Gestión previsto en el art. 2 de la Orden HFP/1030/2021. Sin acreditar ni análisis ni informe de autoevaluación.</p> <p>(b) Se pondrá en marcha tan pronto como entre en vigor la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 y abarcará también las posibles informaciones que puedan surgir en el ámbito de ejecución de sus Organismos Públicos, entre los que está el CEJ.</p> <p>(c) Pendientes de ejecución entre dos últimos meses de 2022 y primeros meses 2023.</p> <p>(d) En el PMA se designa a la persona titular de la Secretaría General del CEJ como Unidad gestora del riesgo de fraude.</p> <p>(e) Aprobado Procedimiento Comunicación Posible Fraude.</p> <p>(f) No aporta cronograma o se adhiere al del Ministerio de adscripción.</p> <p>(g) Está previsto en el PMA el plan de formación, pero no se ha incorporado en el plan de formación de 2022 ni se ha realizado formación.</p> <p>(h) PMA se aprueba como anexo a la Instrucción de la Subsecretaría de 30 de diciembre de 2021. Se actualizó el 24/01/22 y 24/05/22 y ninguna de estas versiones está firmada.</p> <p>(i) La entidad en el cronograma indica que ya se ha efectuado la evaluación del riesgo, impacto y probabilidad, pero lo que se ha efectuado es el test de autoevaluación.</p> <p>(j) En el cronograma del MTES existe la obligación de suscribir las DACIs desde la entrada en vigor la Orden HFP/1030/2021, en octubre 2021. El cronograma señala también que se efectuará la supervisión de la cumplimentación de las DACIs en los organismos dependientes del 1 de dic de 2022 al 31 de enero de 2023.</p> <p>(k) La ITSS no tiene previsto la elaboración de matriz de riesgos propia, sino que será la que elabore el MTES.</p> <p>(l) Cumplimentando las DACIs desde el inicio de los expedientes de contratación del MRR (jun 21), sin embargo, el nuevo procedimiento para abordar posibles conflictos de intereses (de acuerdo con los criterios difundidos por el MHFP y el SNCA) establece que todos los implicados en el proceso de contratación deben cumplimentarlas. Se ha redactado una instrucción donde se especifica la responsabilidad y la fase del proceso donde deben cumplimentarse, así como su registro, sin indicar fecha de inicio.</p> <p>(ll) En julio de 2022 se realiza difusión externa del PMA mediante su publicación en la web. La entidad señala que prevé realizar una comunicación interna para informar de su publicación.</p> <p>(m) Difusión del PMA mediante email a los trabajadores que no se ha acreditado.</p> <p>(n) Se ha considerado que no tienen establecida dicha unidad según Informe.</p> <p>(o) Formación a nivel ministerial.</p> <p>(p) MCIN aprueba un PMA para cada uno de sus 3 órganos decisores (la Subsecretaría de Ciencia e Innovación, y las Secretarías Generales de Investigación y la de Innovación) y para cada uno de sus 3 órganos ejecutores (la Secretaría general de Investigación y las Subdirecciones de Internalización de la Ciencia y la Innovación y de Grandes Instalaciones Científico-Técnicas). Consta el cronograma de los órganos ejecutores; el de los decisores es el mismo, salvo el apartado sobre evaluación de riesgos que no procede.</p> <p>(q) El PMA no está expresamente aprobado ni firmado.</p> <p>(r) La difusión realizada antes del 31 de mayo consistió en la notificación vía correo electrónico a los gabinetes de las secretarías de Estado del Ministerio. Posteriormente a esa fecha se ha procedido a su publicación en la intranet y a la elaboración de un espacio propio del PRTR en la web.</p> <p>(s) La entidad no indica fecha en el cronograma, pero en la web aparece publicado el PMA y canal de denuncias en noviembre de 2022.</p> <p>(t) La entidad contesta que, en todos los negocios jurídicos, pero se desconoce la fecha desde la que se viene realizando o en la que se prevé realizar.</p> <p>(u) La entidad indica que el hito se ha realizado, pero no consta la fecha.</p> <p>(v) Sobre ética pública o delitos penales.</p> <p>(w) No impartida a todo el personal.</p> <p>(x) Con anterioridad para riesgos penales.</p>											

FUENTE: elaboración propia.

## ANEXO 9-1/3

ITINERARIOS

ENTIDAD	PREVISION DE ACTUACIONES
ACUAES	2 sem 22: Continuación de actividades formativas. 4 trim 22: Continuación de actuaciones de difusión. Dic 22- ene 23: Actualización Evaluación riesgos. 1 trim 23: Actualización PA.
ACUAMED	4 trim 22: Continuación de actividades formativas. Sep 22: Continuación de actuaciones de difusión.
AEI	Oct 22: Continuación de actuaciones de difusión.
AESAN	PREV SIF: Aprobación del Código Ético propio. Jun- jul 22: Continuación de actividades formativas.
CELLS	Ene 23- jun 24: Continuación de actuaciones formativas.
CEM	Oct 22: Guía de actuación en caso de detección de fraude y persecución de fraude detectado.
CHG	Jun 22: En la única actuación prevista con cargo al MRR el expediente se declara desierto, sin que a día de hoy exista previsión de nuevas actuaciones con cargo al MRR.
CHMS	Sep 22: Actualización procedimiento conflicto de intereses. Sep 22: Informa que no ejecuta proyectos del PRTR en el 2022 ni 2023. Los proyectos serán gestionados a través del presupuesto del MTED.
CIEMAT	Jun- jul 22 y 23 Continuación de actuaciones de difusión. Dic 22: Aprobación protocolo regalos, atenciones y hospitalidades.
CNI	Dic 22: Aprobación de PA propio. Dic 22: Aprobación de Código Ético propio.
ENAIRE	Oct 22: Aprobación de Procedimiento contra la corrupción y el fraude. Sep 22- dic 23: Continuación de actividades formativas. Jul 22: Continuación de actuaciones de difusión.
ENISA	1 trim 23: Actualización del Código Ético. 1 trim 23: Continuación de actividades formativas. 1 trim 23: Continuación de actuaciones de difusión.
EOI	4 trim 23: Actualización del Código Ético y protocolo de regalos. 2 sem 23: Continuación de actividades formativas.
FEGA	Jul 22: Adhesión al PA del MAPA.
GISS	Ene-dic 23: Continuación de actividades formativas.
IAC	Jun 22: Continuación de actuaciones de difusión.
ICEX	Jul 22- dic 23: Continuación de actividades formativas y actuaciones de difusión.
IMS	Ene- dic 23: Continuación de actividades formativas.
INCIBE	Ene- feb 23: Actualización PA; continuación de actividades formativas.
INSST	Sep 22: Continuación de actividades formativas. Sep 22: Continuación de actuaciones de difusión.
ISCI	Oct 22: Continuación de actuaciones de difusión. Nueva evaluación riesgos siguiendo matriz del SNCA. Inserción de un enlace directo al buzón del SNCA en la web. Incorporación de personal específico de gestión del PRTR al Comité de Riesgos para el estudio de cuestiones que puedan suscitarse en relación con los conflictos de interés. Dic 22: Aprobación de Resolución de protocolo de aceptación de regalos, atenciones y hospitalidades en el marco de las actuaciones del PRTR.
ITJ	Jun 22: Firma declaración institucional y continuación de actividades formativas. Sep 22: Actualización procedimiento conflicto de intereses.
MAPA	Jun-sep 22: Continuación de actividades formativas.
MCIN	Ago 22: Continuación de actuaciones de difusión como órgano ejecutor. 4 trim 22: Continuación actividades formativas como órgano decisor. Feb 23: Nueva evaluación riesgos siguiendo matriz del SNCA. Mar 23: Aprobación PA del MCIN.
MCSM	Feb 23: Resolución de la Subsecretaría de Consumo para actualizar el régimen de funcionamiento de la Comisión Antifraude.

## ANEXO 9-2/3

ENTIDAD	PREVISION DE ACTUACIONES
MDSA	Nov 22: Actualización PA. Dic 23: Actualización declaración institucional. Ene- dic 23: Continuación de actividades formativas. PREV SIF: Actualización de evaluación riesgos.
MEFP	PREV SIF: Elaboración del protocolo de regalo, atenciones y hospitalidades.
METD	Jun 22: Actualización de evaluación de riesgos. Jul 22: Actualización del PA, del procedimiento de conflicto de Intereses y de la declaración institucional. Actuaciones de difusión del PA actualizado. Resolución de la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Transición Digital de creación y regulación del Comité Antifraude. Sep 22: Aprobación de Plan de Control Interno. Feb 23: Actualización PA. PREV SIF: Evaluación continua del sistema de integridad.
MHFP	Jul-sep 22: Continuación de actividades de formación.
MICT	Jun 22: Continuación de actuaciones de difusión. Jul 22: Creación de la Comisión Antifraude. Ago 22: Creación de la Comisión Ética. Dic 22: Guía de Detección y Persecución.
MIGD	Jul 22: Aprobación Orden por la que se crea el grupo de trabajo Comité Antifraude del Ministerio de Igualdad. Ago 22: Actualización PA. Nov 22: Continuación actuaciones de difusión.
MINT	Jun 22: Aprobación del procedimiento de control interno. SIF: Se incorpora al Código Ético como anexos un modelo para la devolución de regalos y obsequios y una declaración adhesión al Código Ético y de Conducta.
MISM	Feb 23: Continuación de actuaciones de difusión.
MJUS	PREV SIF: Difusión mensual en la newsletter del Ministerio de "píldoras de ética pública" (política de fomento de la cultura ética). Jun 22: Creación del grupo de trabajo Comité Antifraude.
MNP	Jun 22: Actualización de evaluación de riesgo.
MTED	Jun-sep 22: Continuación de actividades formativas. Sep 22: Actualización del procedimiento de conflicto de intereses. Dic 22: Orden ministerial por la que se crea y regula la Unidad de Medidas Antifraude. Ene 23: Actualización del PA. SIF: Actualización del código de conducta con la aprobación del documento denominado "Código Ético del personal funcionario y alto cargo en la gestión de fondos del PRTR".
MTES	Ago 22: Revisión cuestionario antifraude del Anexo II.B.5 de la OMHFP. Ago-sep 22 / Oct 22: Revisión de procedimiento de cumplimentación DACIs/ Informe de conclusiones y actuaciones de dicha revisión. Sep 22: Continuación de actividades formativas. Nov 22, dic 22 y feb 23: Resultados de autoevaluación de contratos, subvenciones y medios propios respectivamente para adaptación del listado de banderas rojas. Nov-dic 22: Elaboración de Informe de ejecución del PA. Dic 22 y jun 23: Actualización de PA. Ene-feb 23 y jul 23: Continuación de actuaciones de difusión. Oct 23: Actualización de evaluación riesgos.
MTMA	Jun 22: Continuación de actividades de difusión. Jul 22: Actualización de PA; Desarrollo procedimiento de conflicto intereses (modelo DACI para terceros) y Aprobación del Plan de Control Interno. Ago 22: Elaboración de checklist (indicadores de riesgo) para cada método de gestión. Sep 22: Inicio de ejecución del Plan de Control Interno con el muestreo y análisis de expedientes Dic 22: Aprobación del Código de conducta ética (que incluye un protocolo de regalos).
OAPN	Jun 22: Firma del Anexo al acuerdo de adhesión al PA del MTED y Continuación actividades formativas. Oct 22: Actualización procedimiento conflicto de intereses. PREV SIF: Firma de la declaración institucional.



**ANEXO 9-3/3**

ENTIDAD	PREVISION DE ACTUACIONES
SECEGSA	Oct 22: Aprobación nuevo Código ético.
SEIASA	4 trim 22: Continuación de actividades formativas.
SEITT	Jun 22: Continuación de actuaciones de difusión.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información aportada por la entidad y la obtenida por la fiscalización durante su ejercicio.