

**PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE, DE PREVENCIÓN DE CONFLICTO  
DE INTERESES, AUSENCIA DE DOBLE FINANCIACIÓN Y  
ADECUACIÓN DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO**

**PLAN DE RECUPERACIÓN,  
TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA**

**Versión: enero de 2023**

## ÍNDICE

<b>1 PRÓLOGO</b> .....	<b>4</b>
<b>2 INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>3 MARCO NORMATIVO</b> .....	<b>10</b>
3.1 Legislación Europea.....	10
3.2 Legislación Nacional.....	12
<b>4 MOTIVACIÓN DEL PLAN ANTIFRAUDE</b> .....	<b>15</b>
4.1 Objeto del Plan.....	15
4.2 Ámbito Subjetivo del Plan.....	15
<b>5 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONES</b> .....	<b>17</b>
5.1 UNIDAD DE MEDIDAS ANTIFRAUDE (UMA).....	17
<b>6 LUCHA CONTRA EL FRAUDE</b> .....	<b>18</b>
DEFINICIÓN.....	18
CICLO ANTIFRAUDE.....	20
MEDIDAS DE CONTROL VIGENTES HASTA LA FECHA.....	21
MEDIDAS ANTIFRAUDE ESPECÍFICAS DEL PRTR.....	23
Medida FR 1 - Declaración de compromiso al más alto nivel.....	23
Medida FR 2 - Código Ético.....	24
Medida FR 3 - Información y formación.....	24
Medida FR 4 - Evaluación del Riesgo del Fraude.....	25
Medida FR 5 - Un sistema de control interno.....	26
Medida FR 6 - Buzón de denuncias.....	27
Medida FR 7 - Información y publicidad.....	27
Medida FR 8 - Conservación de Documentos.....	28
Medida FR 9 - Investigación denuncias.....	28
Medida FR 10 - Sistema de Indicadores de fraude (banderas rojas).....	29
Medida FR 11 - Procedimiento de corrección.....	30
Medida FR 12 - Procedimiento de persecución de las actividades supuestamente fraudulentas.....	31
Medida FR 13 – Procedimiento para el Seguimiento de recuperación de los importes percibidos por el defraudador.....	32

<b>7. PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS .....</b>	<b>33</b>
DEFINICIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS.....	33
MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS .....	36
Medida CI 1 - Procedimiento de gestión del Conflicto de Intereses.....	37
Medida CI 2 - Régimen de Incompatibilidades .....	37
Medida CI 3 - Procedimiento para la Declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI) .....	38
Medida CI 4 - Formación en materia de conflicto de interés .....	39
<b>8. PREVENCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN .....</b>	<b>40</b>
DEFINICIÓN.....	40
MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN .....	42
Medida DF 1 – Análisis de Riesgos y Check-list sobre Doble Financiación .....	43
Medida DF 2 - Certificado del beneficiario de ausencia de Doble Financiación .....	43
<b>9. COMPATIBILIDAD DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO .....</b>	<b>44</b>
DEFINICIÓN.....	44
MEDIDAS DE COMPATIBILIDAD CON EL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO .....	46
Medida AE 1 – Análisis de Riesgos y Check-list sobre acciones susceptibles de incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado.....	46
Medida AE 2 - Certificado del beneficiario de ausencia de incompatibilidad con el régimen de Ayudas de Estado.....	47
<b>10. REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN.....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>49</b>
ANEXO I DECLARACIÓN DEL SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO .....	49
ANEXO II CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS .....	51
ANEXO III BANDERAS ROJAS.....	54
ANEXO IV INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD.....	63
ANEXO V CONSERVACIÓN DE DOCUMENTOS.....	64
ANEXO VI DOBLE FINANCIACIÓN.....	66
ANEXO VII CERTIFICADO DE AUSENCIA DE AYUDAS DE ESTADO .....	67

## 1 PRÓLOGO

---

El 11 de marzo de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró como *pandemia mundial* el brote de coronavirus iniciado meses antes en el continente asiático. Algunos precedentes, como la Gripe A (H1N1) en 2009, e incluso la epidemia de Ébola en 2014, habían situado a las pandemias como riesgo emergente a escala global dentro de las Estrategias de Seguridad Nacionales. Así estaba reflejado en la Estrategia de Seguridad Nacional Española (2017 – 2022) y en la Estrategia Europea de Seguridad (2016 – 2021).

La sucesión de acontecimientos ocurridos desde marzo de 2020, sin embargo, trastocó todas las previsiones. La multiplicación de contagios y la gravedad de los casos llevaron al mundo a una situación límite, enfrentándose a un riesgo global sin precedentes y de consecuencias imprevisibles. La crisis económica derivada del parón productivo y del cese de toda actividad a lo largo y ancho del planeta, auguraba a corto y medio plazo serias dificultades para la recuperación.

Es en este contexto en el que desde Europa se plantea el paquete de medidas económicas y de dinamización de los sectores productivos más ambicioso tras la II Guerra Mundial.

El robusto sistema institucional europeo, la coordinación en las medidas adoptadas al inicio de la crisis, así como la profunda creencia de que *solo una Europa unida es una Europa más fuerte*, es lo que ha permitido la adopción de este ambicioso plan de recuperación que no solo tiene como objetivo recuperar los niveles económicos, productivos y de bienestar social previos a la pandemia, sino servir de catalizador de políticas más ecológicas, más digitales y más resilientes.

La filosofía del plan de recuperación deja claro su objetivo al definirlo del siguiente modo:

*Esto es NextGenerationEU. Es más que un plan de recuperación. Es una oportunidad única para salir más fuertes de la pandemia, transformar nuestra economía y crear oportunidades y trabajos para esa Europa en la que queremos vivir. Es el momento de trabajar para crear una Europa más ecológica, más digital y más resiliente.*

Tan ambiciosos objetivos precisan de un paquete de medidas normativas que le den contenido práctico y procedimental. En este sentido, y para la gestión de uno de los principales instrumentos contenidos en el Plan NextGenerationEU, se aprobó 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 (MRR).

Este Reglamento se configura como la principal herramienta de gestión de las ambiciosas medidas de recuperación mencionadas, junto con el Acuerdo de Financiación de la Comisión con cada Estado Miembro.

En este sentido, el gran desafío de la Administración en nuestro país es garantizar la puesta en marcha de un plan que atienda a las siguientes premisas:

- Lograr una distribución equitativa de los fondos, territorial y sectorialmente.
- Garantizar los principios de transparencia y buen gobierno, consagrados en la normativa española.
- Garantizar el principio de buena gestión financiera postulado por la normativa comunitaria para la gestión de los fondos europeos.

Para articular y adaptar a nuestro ordenamiento jurídico las previsiones del Reglamento del Consejo, se aprobó el 29 de septiembre de 2021 la Orden Ministerial HFP/1030/2021 por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Dicha Orden en su artículo 2 sintetiza los principios que dan carta de naturaleza al reglamento en su conjunto al exponer que *“Son principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por lo tanto transversales en el conjunto del Plan:*

- a) Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.*
- b) Etiquetado verde y etiquetado digital.*
- c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (do no significant harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.*
- d) Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés.*

- e) *Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.*
- f) *Identificación del receptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.*
- g) *Comunicación.*

En virtud del cumplimiento de estos principios, concretamente los recogidos en la letra d) y e) del mencionado precepto, se aprueba el presente Plan de Medidas Antifraude, en el que se integran los cuatro riesgos fundamentales que, en la gestión de fondos europeos, han de garantizar las administraciones públicas en la actualidad: Lucha contra el Fraude y la Corrupción, eliminación de los conflictos de intereses, ausencia de doble financiación y adecuación de las subvenciones públicas al régimen de Ayudas de Estado.

Este documento se configura como una herramienta de mejora continua en la gestión y funcionamiento del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En este sentido, se incorporarán las actualizaciones y novedades normativas que contribuyan al refuerzo de estos principios y garanticen una gestión eficaz al servicio de la ciudadanía y la salvaguarda del interés general.

## 2 INTRODUCCIÓN

---

La Administración Pública fue definida por el profesor Baena de Alcázar como *el brazo ejecutor de los fines del Estado que, con personalidad jurídica única, actúa para el cumplimiento de sus fines*.

Es el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna el que mejor tipifica esta idea al prever que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. Situando al principio de legalidad como piedra angular de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Dicho mandato se ve además reforzado en su disposición tercera por la previsión del legislador al garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones de los Empleados Públicos.

Estos principios han sido, además, desarrollados en nuestro ordenamiento jurídico mediante diversas normas, entre las que destaca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o el 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, que recoge un amplio catálogo de principios éticos y de buena conducta.

No obstante, para reforzar los principios de buena gestión, tanto el Reglamento del Consejo por el que se configura el MRR, como su posterior desarrollo en nuestro país 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, incluyen una mención expresa al obligado cumplimiento de los mismos, concretamente y en el ámbito que nos ocupa:

- d) *Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés.*
- e) *Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.*

La garantía de todos ellos en el marco del NextGenerationEU, vela por el cumplimiento del principio de buena gestión financiera requerido por el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018.

En este sentido, la elaboración de este Plan responde a lo dispuesto en el artículo 22.1 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que obliga a los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, a adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional. De manera particular, basarán sus actuaciones en la prevención, detección y corrección del fraude y la corrupción, los conflictos de intereses, la doble financiación y la adecuación de las subvenciones públicas al régimen de Ayudas de Estado.

Por su parte, el artículo 6.1 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, 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*» que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

En virtud del contexto normativo descrito, el presente documento aborda los siguientes principios de gestión:

1. Lucha contra el Fraude y la Corrupción
2. Prevención del Conflicto de Intereses
3. Prevención de la Doble Financiación
4. Compatibilidad con el Régimen de Ayudas de Estado

El tratamiento integral persigue una garantía de imparcialidad y buena gestión en aquellos ámbitos susceptibles de generar este tipo de situaciones, como pueden ser la contratación pública, el régimen de subvenciones o cualquier otro instrumento jurídico de actuación.

En el presente texto se disponen medidas y procedimientos a implantar que se articulan en Planes de Control periódicos y que deberá ser revisado periódicamente durante todo el periodo de ejecución del Plan de Recuperación.

Por tanto, el marco inicial del presente Plan de Medidas Antifraude no es obstáculo para la elaboración e implementación de otros planes o instrumentos de control por parte de las entidades ejecutoras con objeto de mejorar los mecanismos de prevención mediante la puesta en común de sus propias previsiones y experiencias de gestión.

### 3 MARCO NORMATIVO

---

#### 3.1 Legislación Europea

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 señala en su **artículo 22, Protección de los intereses financieros de la Unión** que *“Al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria:*

El mencionado artículo 22 establece que los Estados miembros están Obligados a:

- a) *comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables y que toda medida de aplicación de las reformas y de los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia se haya aplicado correctamente de conformidad con todas 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;*
- b) *tomar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses según se definen en el artículo 61, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero (Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018) que afecten a los intereses financieros de la Unión y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida, también con respecto a cualquier medida para la ejecución de las reformas y los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia;*
- c) *También, con ocasión de cada solicitud de pago, adjuntarán:*

- i) una declaración de gestión en la que se indique que los fondos se han utilizado para los fines previstos, que la información presentada con la solicitud de pago es completa, exacta y fiable y que los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera;*
- ii) un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas.*
- d) recabar, a efectos de auditoría y control del uso de fondos en relación con las medidas destinadas a la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia, en un formato electrónico que permita realizar búsquedas y en una base de datos única, las categorías armonizadas de datos siguientes:*
- i) el nombre del perceptor final de los fondos;*
- ii) el nombre del contratista y del subcontratista, cuando el perceptor final de los fondos sea un poder adjudicador de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional en materia de contratación pública;*
- iii) los nombres, apellidos y fechas de nacimiento de los titulares reales del perceptor de los fondos o del contratista, según se define en el artículo 3, punto 6, de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo*
- iv) una lista de medidas para la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia, junto con el importe total de la financiación pública de dichas medidas y que indique la cuantía de los fondos desembolsados en el marco del Mecanismo y de otros fondos de la Unión;*
- e) Autorizar expresamente a la Comisión, a la OLAF, al Tribunal de Cuentas y, cuando proceda, a la Fiscalía Europea a ejercitar los derechos que les reconoce el artículo 129, apartado 1, del Reglamento Financiero y obligar a todos los perceptores finales de los fondos desembolsados para las medidas de aplicación de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el plan*

*de recuperación y resiliencia, o a todas las demás personas o entidades que intervengan en su aplicación, y autorizar expresamente a la Comisión, a la OLAF, al Tribunal de Cuentas y, cuando proceda, a la Fiscalía Europea a ejercitar los derechos que les reconoce el artículo 129, apartado 1, del Reglamento Financiero, y a imponer obligaciones similares a todos los perceptores finales de fondos;*

- f) *Conservar los documentos de conformidad con el artículo 132 del Reglamento Financiero.*

### **3.2 Legislación Nacional**

El artículo 8 del Reglamento del Consejo, relativo a la ejecución del PRTR, determina que «La Comisión ejecutará el Mecanismo en régimen de gestión directa de conformidad con las normas pertinentes adoptadas en virtud del artículo 322 del TFUE, en particular el Reglamento Financiero y el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo». Este planteamiento conlleva el diseño de instrumentos específicos y la adaptación de los procedimientos al marco que se define.

En este sentido, 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 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es una norma que cuenta con un doble objetivo:

- El primero y principal, de dimensión europea, consiste en establecer las disposiciones generales precisas para facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos, en especial los que provienen del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- El segundo objetivo (de carácter instrumental) es de dimensión nacional, de modo que incorpora una serie de herramientas de carácter general dirigidas a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas.

En su artículo 3 el texto recoge un catálogo de principios de buena gestión que las Administraciones Públicas han de aplicar en todas aquellas actuaciones vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. De manera específica, en su apartado segundo, detalla como necesaria para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea la debida:

*j) Prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.*

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por tanto, se ha configurado como una herramienta facilitadora de los procedimientos habituales de funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas de cara a garantizar una gestión eficaz y eficiente del Plan de Recuperación.

Dentro del esquema organizativo nacional en esta gestión del Plan, el Ministerio de Hacienda y Función Pública aparece como la autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ante las instituciones europeas.

En el desarrollo de sus competencias y de cara a la gobernanza de los Fondos del Mecanismo, se han publicado dos Órdenes Ministeriales como herramienta básica para la gestión del Plan por parte de los distintos órganos intervinientes:

- Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del mencionado Plan.
- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Para el ámbito que nos ocupa, la Orden HFP/1030/2021 es la que mayor relevancia adquiere, ya que en ella se recogen los principios y criterios de obligatorio cumplimiento en la planificación y ejecución del PRTR. De manera específica, tanto en su artículo 2 (en el que los califica de “*principios de gestión*”), como en su artículo 6, exige el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.

A tal efecto, toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (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 el conflicto de intereses.

De acuerdo con el artículo 2 de la Orden y las definiciones establecidas en los artículos 3 y siguientes, son principios o criterios específicos, de obligatoria consideración en la planificación y ejecución de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por lo tanto transversales en el conjunto del Plan, los siguientes:

- a) Concepto de hito y objetivo, así como los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado.
- b) Etiquetado verde y etiquetado digital.
- c) Análisis de riesgo en relación con posibles impactos negativos significativos en el medioambiente (Do No Significant Harm, DNSH), seguimiento y verificación de resultado sobre la evaluación inicial.
- d) Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude la corrupción y los conflictos de interés.
- e) Compatibilidad del régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.
- f) Identificación del perceptor final de los fondos, sea como beneficiario de las ayudas, o adjudicatario de un contrato o subcontratista.
- g) Comunicación.

Además de los sistemas formales de prevención que han de desarrollar los Órganos responsables y gestores, conforme al artículo 4 de la Orden, éstos autoevaluarán sus procedimientos a la entrada en vigor de la Orden HFP 1030/2021. 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.

De cara a la prevención del fraude, estos mecanismos de autoevaluación permitirán cuantificar el riesgo a partir de las respuestas a los cuestionarios que se plantean, sintetizando el análisis en un valor único, siendo el objetivo alcanzar el nivel de «*riesgo bajo*» en el conjunto de la autoevaluación.

## 4 MOTIVACIÓN DEL PLAN ANTIFRAUDE

---

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.

### 4.1 Objeto del Plan

El objeto de este Plan es concretar las medidas de control del riesgo de fraude y corrupción, prevención de conflictos de intereses y doble financiación y de adecuación al régimen de Ayudas de Estado en el ámbito de la ejecución de fondos europeos asignados a este Ministerio que se reciban a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en adelante MRR.

De acuerdo con lo anterior, el Subsecretario del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en adelante MITERD, resolverá la aprobación del Plan de Medidas Antifraude, de prevención de conflicto de intereses, ausencia de doble financiación y adecuación del régimen de ayudas de estado, así como la creación de una Unidad con competencias para gestionar el Plan y llevar adelante las medidas que se consideren oportunas.

### 4.2 Ámbito Subjetivo del Plan

El contenido de este Plan será de aplicación a los Fondos Europeos del NextGenerationEU asignados al MITERD que sean tramitados por los organismos designados como responsables del MRR por la Secretaría General de Fondos Europeos. Entendiendo que dicha actividad será desempeñada por empleados públicos cuya labor queda sujeta a las prescripciones previstas en este Plan.

Desde el punto de vista orgánico, este Plan de Medidas Antifraude se aplica a los servicios centrales en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, como entidad

decisora en aplicación del 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, no siendo de aplicación a aquellas otras Administraciones Autonómicas o Locales que sean entidades ejecutoras de las acciones que este Ministerio realice en el desarrollo del PRTR debiendo disponer de su propio instrumento administrativo y de control antifraude.

Este Plan de Medidas Antifraude no supone objeción para aquellos otros planes que los Órganos responsables o gestores y entidades ejecutoras dependientes funcionalmente del Ministerio tengan ya implantados, o que en el futuro elaboren en aplicación de la Orden HFP 1030/2021 de 29 de septiembre para el desarrollo del Plan para la Recuperación, Transición y Resiliencia. En estos casos, la función de la Subsecretaría como entidad decisora será la de supervisión.

Estas unidades dependientes podrán también adherirse a este Plan de Medidas Antifraude si así lo desean, mediante procedimiento creado al efecto,

Desde el punto de vista administrativo, el alcance de este Plan se extiende a todos aquellos expedientes iniciados para la consecución de Hitos y Objetivos responsabilidad del MITERD, independientemente de cuál sea su tipo de tramitación (contratación pública, subvenciones, convenios o encargos a medios propios, entre otros).

Desde el punto de vista temporal, el alcance de este Plan se extiende desde el inicio de cada expediente administrativo hasta la finalización del plazo establecido para conclusión del propio Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluyendo los plazos establecidos para la conservación de documentos según el artículo 132 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.

## 5 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONES

---

El presente documento pretende constituir un registro de las actividades destinadas a la prevención del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses, doble financiación y la adecuada gestión de las acciones previstas en materia de ayudas de Estado.

Los registros que fundamentarán el cumplimiento de estos principios generales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que bien son objeto de inclusión en la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre o que serán generados durante el ciclo de vida de los expedientes Administrativos en relación con este documento planificador serán elaborados, custodiados y conservados por las unidades gestoras pertinentes, independientemente de su consideración como organismos responsables o ejecutores de cada componente, medida o inversión, proyecto o subproyecto.

Aquellos documentos relativos a la propia elaboración del Plan contenidos en las medidas propuestas serán recopilados por la Secretaría de la Unidad de Medidas Antifraude de forma que se guarde un registro de versiones y del ciclo de vida de cada instrumento jurídico para la gestión del Plan de Recuperación.

### 5.1 UNIDAD DE MEDIDAS ANTIFRAUDE (UMA)

Con el fin de atender a los requerimientos previstos tanto en el Reglamento del Consejo como en la Orden HFP/1030/2021, en relación con la prevención del fraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, este Ministerio creará, además de un buzón de denuncias, una Unidad de Medidas Antifraude (UMA) que dependerá orgánicamente de la Subsecretaría. Esta Unidad tendrá naturaleza de órgano colegiado de conformidad con los artículos 19 y siguientes de la Ley 40/2015. Se establecerá mediante orden ministerial que regule su composición, funciones y régimen de funcionamiento. Dispondrá de una Secretaría para su gobernanza y para la gestión de este Plan.

A continuación, se describen las medidas de este Plan en materia de antifraude (codificadas como FR), prevención del conflicto de interés (CI) y de la doble financiación (DF) y de adecuación al régimen de Ayudas de Estado (AE).

## 6 LUCHA CONTRA EL FRAUDE

---

### DEFINICIÓN

En primer lugar, conviene definir los conceptos de fraude y corrupción (así como el de irregularidad).

El artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (en adelante, Directiva PIF) recoge la definición de fraude. En materia de gastos se define el fraude como cualquier «acción u omisión intencionada, relativa:

- i. A la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta.
- ii. Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.
- iii. Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio».

El apartado segundo concreta ese concepto en materia de gastos relacionados con la contratación pública. Adicionalmente, la mencionada directiva indica que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión constituye una infracción penal cuando se cometan intencionadamente, concretando un régimen sancionador en el artículo 7 de la citada Directiva.

El cumplimiento de tal previsión, esta Directiva ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional.

Se ha de destacar que la existencia de una irregularidad no siempre implica la posible existencia de fraude; la concurrencia de intencionalidad es un elemento esencial en el fraude, elemento que no es preciso que se dé para que exista irregularidad. Así, el artículo 1.2 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establece que «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la

disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

Por su parte, la definición de corrupción y en términos de la Directiva PIF, se asimila al delito de cohecho previsto en el Código Penal en los artículos 419 a 427 bis, siempre que perjudique o pueda perjudicar a los intereses financieros de la Unión. El citado delito comprendería:

1. El cohecho pasivo por el que se sanciona a la autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de tercero, solicita o recibe, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase, o aceptare ofrecimiento o promesa para a) realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo, b) no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar, o c) realizar un acto propio de su cargo, o bien simplemente en consideración a su cargo o función.
2. El cohecho activo por el que se sanciona a los particulares que ofrezcan o entreguen dádivas a los funcionarios públicos para realizar alguno de los hechos que se han descrito en el apartado 1, o bien atiendan la solicitud de dádiva del funcionario.

El ordenamiento jurídico español, en muchas ocasiones a partir de la actividad normativa de la Unión Europea u otras instituciones internacionales, articula un sistema completo de prevención del fraude en la gestión del presupuesto nacional, que es trasladable en su integridad a la protección de los Fondos. En relación con lo anterior, podemos destacar, en el ámbito que nos ocupa:

- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español diversas Directivas, dota al sistema de un régimen de contratación orientado al cumplimiento de los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad. Adicionalmente, se establece mediante la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, de un Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social.
- La Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.
- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

A pesar de la existencia de estos mecanismos, y para dotar a la gestión del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de las máximas garantías de gestión, se ha de impulsar un sistema de lucha contra el fraude beligerante y proactivo.

## **CICLO ANTIFRAUDE**

Este sistema se ha de apoyar en cuatro grandes áreas desde las que contemplar los diferentes aspectos de la lucha contra el fraude, dependiente del momento en que se empieza a aplicar el plan, y que son:

### **1º. Prevención:**

Es la parte más importante del sistema, ya que su objetivo es el de impedir la aparición del fraude. El ordenamiento jurídico español, en muchas ocasiones a partir de la actividad normativa de la Unión Europea u otras instituciones internacionales, articula un sistema completo de prevención del fraude en la gestión del presupuesto nacional, que es trasladable en su integridad a la protección de los Fondos. Este sistema es esencialmente normativo, y cubre por igual los expedientes que se financian con el presupuesto nacional que con fondos europeos. Además de las normas citadas, existen aspectos preventivos en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector Público o la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

A pesar de que el conjunto de normas constituye un sistema completo y en teoría suficiente, es conveniente plasmar el compromiso profundo que asume este Ministerio en la lucha contra el fraude añadiendo al sistema general diseñado para los presupuestos nacionales, un sistema complementario que refleje la preocupación y la intención de proteger los intereses económicos de la Unión Europea.

Para conseguir esos fines, se fomentarán valores como la integridad y honradez, haciendo hincapié en la objetividad, la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades.

### **2º. Detección:**

A pesar de la existencia de sistemas de prevención, siempre existirá el riesgo de que se produzca algún tipo de actividad fraudulenta. Por este motivo es extremadamente importante contar con un sistema que permita detectar el fraude. Este sistema, en España, está basado en los controles que realiza la Intervención General de la Administración del Estado. La Intervención española realiza auditorías, además de fiscalizar todas las fases de la ejecución del presupuesto. Estos mecanismos se complementan con los recursos del Tribunal de Cuentas y del sistema judicial.

### **3º. Corrección**

La detección de posible fraude, o su sospecha fundada, conllevará la inmediata suspensión del procedimiento, la notificación de tal circunstancia en el más breve plazo posible a la Autoridad Responsable en la Secretaría General de Fondos Europeos, y a los organismos implicados de los expedientes afectados, así como a la revisión de todos aquellos proyectos que hayan podido estar expuestos al mismo.

### **4º. Persecución:**

La persecución de los posibles incidentes de fraude se llevan a cabo mediante 2 fases sucesivas:

- 1º. Comunicación a los responsables nacionales de la gestión del MRR los resultados obtenidos y las medidas adoptadas.
- 2º. Denuncia, si fuese el caso, de los hechos punibles a las Autoridades Públicas competentes (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA-) y, directamente, a la Autoridad Responsable del Plan para su comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y demás instituciones comunitarias.

## **MEDIDAS DE CONTROL VIGENTES HASTA LA FECHA**

El MITECO cuenta con una larga trayectoria en la ejecución de sistemas de control de diversos fondos europeos, destacando su experiencia de control en la implementación de los FEDER. Esta experiencia en el ámbito de los sistemas de control le permite una mejor materialización de los principios y objetivos diseñados para los fondos del MRR, alcanzando importantes sinergias con los sistemas de control ya existentes, lo que favorece una actuación más eficaz en este ámbito.

En la actualidad el sistema de control existente sobre los Fondos Europeos se compone de un conjunto de medidas específicas:

- a) **Elementos del Sistema Antifraude nacional:** De forma sucinta, se compone de los siguientes elementos:
  - a. Un código Ético
  - b. Una declaración de Lucha contra el Fraude de alto nivel
  - c. Un procedimiento para solventar los conflictos de interés.
- b) **Controles propios de la normativa ordinaria nacional:** presupuestaria, de contratación, subvenciones, convenios, encargos, etc.
- c) **Controles adicionales para asegurar el cumplimiento de la normativa UE sobre los Fondos:** elegibilidad de las actuaciones, revisión de los informes de gestión para pedir pagos, certificación a la UE del cumplimiento de los requisitos previstos: ambientales, fechas de elegibilidad, que no se certifiquen impuestos recuperables o gastos financiables con ingresos generados por el propio proyecto, o fuera del período elegible, o financiados con otros fondos UE; aplicar el mapa de riesgos de fraude, etc.
- d) **Controles nacionales específicos adicionales** a los ordinarios para evitar riesgo de fraude, de conflicto de intereses y de corrupción: para ello se creó el **SNCA** (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude) dentro de la IGAE. Y en el caso del MITECO, una Unidad específica de lucha contra el riesgo de Fraude, integrada por personal de la Oficina Presupuestaria como Organismo Intermedio para el FEDER en materia de medio ambiente, y de la Inspección de Servicios del MITECO. Sus funciones son: examinar y tomar cuenta de los controles realizados como organismo intermedio, o informar de los resultados de los controles realizado sobre este organismo intermedio o actuaciones financiadas, controles que hayan hecho otras entidades; planificar otros controles a realizar, en su caso proponer medidas o aclarar criterios.
- e) **Controles Europeos:** incluidos en planes anuales de control de la IGAE, el Tribunal de Cuentas, la Unidad de Control de Fondos Comunitarios de la DG de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, y controles de la OLAF (Oficina de Lucha contra el Fraude,

de la Comisión Europea), del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. Controlan no sólo actuaciones financiadas con los Fondos UE, sino el correcto funcionamiento de los sistemas de gestión y control de las entidades beneficiarias y de los Organismos Intermedios.

## **MEDIDAS ANTIFRAUDE ESPECÍFICAS DEL PRTR**

Este Plan da respuesta al artículo 6.1 de la Orden HFP 1030/2021 de 29 de septiembre, prevé que “toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.” Por ello, la elección de las medidas de prevención y detección se deja a juicio de la entidad que asuma la responsabilidad de gestión, atendiendo a las características específicas de “su respectivo ámbito de actuación” y siempre teniendo en cuenta la necesidad de garantizar una conveniente protección de los intereses de la Unión.

Por lo tanto, este documento plantea unas líneas directrices que pueden ser ampliadas, mejoradas y adaptadas por cada responsable de gestión a sus características orgánicas y tipología de actuaciones e instrumentos de ejecución. Junto a las acciones antifraudes comunes, en el ámbito de los fondos del MRR se establecen un conjunto de medidas complementarias en cada una de las fases del ciclo antifraude:

1º. **PREVENCIÓN**: El sistema general se complementa con:

### **Medida FR 1 - Declaración de compromiso al más alto nivel**

La elaboración de una declaración al más alto nivel del Departamento, donde se comprometa al mismo a luchar contra el Fraude. A esta Declaración se la dará la máxima difusión, en la propia página Web del Ministerio. Esta declaración se actualizará periódicamente. El texto de la primera declaración específica del Subsecretario del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico se reproduce en el Anexo I del presente Plan.

## Medida FR 2 - Código Ético

La difusión en la propia Web del Ministerio y el conocimiento mediante cursos de formación del código ético del personal funcionario y alto cargo en la gestión de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que recoge los principales preceptos en la materia existentes en la normativa española. Como ejemplo de algunos de los preceptos recogidos, se reproducen en el Anexo II de este Plan el código de conducta ya contemplado en los artículos del 52 al 54 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.

## Medida FR 3 - Información y formación

La formación se realizará mediante cursos en dos ámbitos diferenciados:

- **Medida FR 3.1:** La difusión de los principios y comportamientos éticos y de concienciación
- **Medida FR 3.2:** La formación en metodologías para la identificación y la lucha contra el fraude.

Esta formación se dirigirá a todas las unidades implicadas en el PRTR, incluidos todos los niveles jerárquicos responsables de cada fase de la ejecución de las medidas: órganos directivos, órganos gestores, órganos supervisores y organismos delegados. El objetivo es que tomen conciencia, adquieran capacidades y compartan experiencias en la lucha contra el fraude.

Las actuaciones de información y concienciación estarán encaminadas a la transmisión de mensajes oficiales del propio organismo. Se utilizarán todos los canales disponibles en el Ministerio.

Al mismo tiempo se impartirán una serie de módulos de formación (dentro de la medida 3.2) destinadas a promover la Ética Pública y que faciliten al mismo tiempo la detección y prevención del fraude.

## Medida FR 4 - Evaluación del Riesgo del Fraude

Como se establece en el punto 4 del artículo 6 de la Orden 1030/2021 de 29 de septiembre, la evaluación de riesgo de fraude se configura como una actuación obligatoria para los órganos gestores.

La evaluación de riesgo se configura como una medida de prevención que debe ser prevista en el Plan de Medidas Antifraude. Así se recoge en el artículo 6.5.c de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre por el que los planes de medidas antifraude deberán:

*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.*

Se realizará una primera evaluación del riesgo de fraude en el momento posterior de aprobación del presente Plan.

La metodología a aplicar se basará en la “Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” editada por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (versión de 24 de febrero de 2022) y se empleará la herramienta de evaluación de riesgo (matriz de riesgo) del Anexo I de dicha guía.

La realización de esta evaluación requiere llevar a cabo un análisis de riesgo de fraude en los distintos tipos de instrumentos jurídicos que se empleen en la gestión de los créditos del PRTR contemplados en la mencionada herramienta, dejando evidencia del mismo, en busca de las partes del procedimiento más susceptibles de sufrir fraude y controlarlas especialmente.

Una vez obtenido el resultado de la primera evaluación, los datos proporcionados serán utilizados para el establecimiento de la periodicidad de las evaluaciones posteriores.

Este análisis se actualizará periódicamente, teniendo en cuenta los nuevos tipos de instrumentos jurídicos que vayan a emplearse, cambios normativos, u otras cuestiones, y podrá basarse en aspectos como:

- Identificación de las actuaciones que son más susceptibles del fraude. Como puedan ser aquellas con alta intensidad, alto presupuesto, muchos requisitos a justificar por el solicitante, controles de elegibilidad complejos, etc.
- Identificación de posibles conflictos de intereses.

- Resultados de trabajos de controles internos.
- Casos de fraude detectados.
- Resultados de auditorías de la Comisión Europea o del Tribunal de Cuentas Europeo, así como las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas y auditorías de la Autoridad de Control del PRTR.
- Resultados y aprendizaje de investigaciones nacionales y de la OLAF, en su caso.

Los resultados de la evaluación de riesgo de fraude realizada serán registrados y conservados por la secretaría de la Unidad de Medidas Antifraude.

La realización de esta evaluación de riesgos (que incluye también aspectos relativos al conflicto de interés, la doble financiación y las Ayudas de Estado) se tendrá en cuenta al cumplimentar el Anexo II.B.5 Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción de la Orden HFP/1030/2021.

En el anexo III de este Plan de Medidas Antifraude se recoge, a modo indicativo, algunos de los indicadores de riesgo de fraude o banderas rojas que pueden surgir en los instrumentos jurídicos más habituales, como son los contratos y las subvenciones.

## 2º. **DETECCIÓN:**

A pesar de cualquier sistema de prevención que se establezca, siempre existirá el riesgo de que se produzca algún tipo de actividad fraudulenta. Por este motivo es extremadamente importante tener un sistema que permita detectar el fraude. Este sistema, en España, está basado en los controles que realiza la Intervención General de la Administración española. La Intervención española realiza auditorías y fiscaliza todas las fases de la ejecución del presupuesto. Este sistema se complementa con los recursos del Tribunal de Cuentas y del sistema judicial.

Este sistema es en sí mismo suficiente, no obstante, se creará un sistema complementario, cuya mera publicidad, además, contribuirá a robustecer el sistema de prevención. Este sistema está formado por una triple vía compuesta por 3 medidas:

### **Medida FR 5 - Un sistema de control interno**

Por un lado, el control interno se consigue con la creación de la UMA encargada de conocer las denuncias y proponer controles y procedimientos y medidas de refuerzo para la detección y prevención del fraude, conflictos de interés, doble financiación y adecuación al régimen de Ayudas

de Estado que serán puestas en la práctica por los órganos gestores en relación a sus actuaciones en desarrollo del PRTR.

Esta Unidad será independiente del proceso de gestión de las inversiones desde un punto de vista orgánico y funcional, a efectos de mantener la independencia entre la Gestión y el Control de las Medidas.

Entre las medidas que despliegue, realizará un plan de controles interno sobre las distintas inversiones que permitan evaluar el nivel de ejecución y el respeto a las normas nacionales y europeas.

La comprobación en la gestión debe ser exhaustiva y los controles de ejecución deben centrarse en los riesgos y llevarse a cabo con la cobertura suficiente, ya que ello aumentará la probabilidad de detectar los posibles casos de fraude.

El personal a cargo de los controles debe conocer este Plan y lo que dispongan los manuales de procedimiento, así como recibir formación/comunicación en esta materia.

Todas las actuaciones llevadas a cabo en este ámbito deberán estar sustentadas por las evidencias correspondientes para garantizar una pista de auditoría adecuada.

### **Medida FR 6 - Buzón de denuncias**

Se creará un buzón a través del cual se podrán presentar denuncias de forma anónima sobre los hechos que se consideren punibles. Estará disponible desde la página web del Ministerio. La Inspección de Servicios del Departamento ministerial será la unidad encargada del tratamiento y estudio inicial de las denuncias presentadas anónimamente a través de este buzón.

### **Medida FR 7 - Información y publicidad**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34.2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como el artículo 2.2, g) y el artículo 9 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, se establece la obligación para los perceptores de fondos de la Unión de incluir de forma específica el origen de la financiación, tal y como se establece en el Anexo IV del presente Plan.

De este modo, todas las unidades del Ministerio velarán por la visibilidad de forma coherente, efectiva y proporcionada del origen de la financiación con cargo al MRR mediante la inclusión del emblema de la Unión y de una declaración que afirme “*financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU*”.

A su vez, todos los proyectos que se ejecuten con cargo al MRR deberán mostrar los requisitos específicos de comunicación identificados en el Manual de Identidad Visual del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

#### **Medida FR 8 - Conservación de Documentos**

Las unidades implicadas en la ejecución de las medidas del PRTR darán cumplimiento a lo establecido en el artículo 132 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.

De esta forma, deberán conservar los documentos justificativos, datos estadísticos y demás documentación sobre la financiación durante un periodo de 5 años, o de 3 años si el importe es inferior o igual de 60.000 EUR, así como los documentos de auditorías, recursos, litigios y reclamaciones, como se establece en el Anexo V del presente Plan.

#### **Medida FR 9 - Investigación denuncias**

Se abrirá una vía de comunicación a través de un canal de denuncias y se investigaran todas las denuncias que se realicen en relación con este asunto.

Se comunicarán, en su caso, las denuncias al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), generando una vía directa de las denuncias recibidas en el buzón del Ministerio con el SNCA.

Este canal servirá tanto para las acciones en que directamente participe el Ministerio a través de sus poderes adjudicadores en aplicación de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia como en relación con las contrataciones ajustadas a la Ley de Contratos o actuaciones que realicen los beneficiarios de ayudas.

### **Medida FR 10 - Sistema de Indicadores de fraude (banderas rojas)**

Los órganos gestores encargados de la evaluación del riesgo de fraude coordinarán que las entidades ejecutoras dispongan de indicadores de fraude en el proceso de desarrollo de sus proyectos y subproyectos.

Los indicadores de fraude son señales más específicas o «indicadores de alerta» de que está teniendo lugar una actividad fraudulenta, en la que se requiere una reacción inmediata para comprobar si es necesaria alguna acción.

Las banderas rojas pueden ser definidas como señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente fraude, pero si la necesidad de atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial. En el Anexo III se relacionan las más empleadas, clasificadas por tipología de prácticas potencialmente fraudulentas. No se trata de una relación exhaustiva y se podrá completar, en su caso, incorporando otros indicadores adaptándolos a su caso concreto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en función de sus riesgos específicos.

### **Procedimiento correctivo ante el riesgo de fraude:**

#### **3º. CORRECCIÓN:**

En la fase de corrección, la detección de posible fraude, o su sospecha fundada, se trasladará a la Unidad que tomará las medidas oportunas. El sistema antifraude se complementa con otras medidas en el ámbito de ejecución de fondos vinculados al MRR, como son:

## Medida FR 11 - Procedimiento de corrección

El titular del órgano administrativo responsable del procedimiento en que se tenga conocimiento de una conducta que pudiera ser constitutiva de fraude o corrupción, tras el análisis de la posible existencia de alguna de las banderas rojas definidas en el Plan, o que haya sido conocida por cualquier otra circunstancia, deberá dar traslado del asunto a la Unidad de Medidas Antifraude, quien procederá a:

- Recopilar toda la documentación que pueda constituir evidencias de dicho fraude.
- Suspender de forma inmediata el procedimiento, paralizando las actuaciones administrativas pendientes, en especial los pagos.
- Notificar tales circunstancias en el más breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones afectadas.
- Elaborar un informe descriptivo de los hechos acaecidos.
- Identificar y revisar todos aquellos proyectos y subproyectos que hayan podido estar expuestos al fraude identificado.
- Comunicar, junto con un informe y la pertinente evidencia documental, 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 esta 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 su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.
- Adoptar las medidas que conforme a la normativa reguladora del procedimiento permitan evitar la concurrencia de fraude.
- Además, se dará traslado del asunto a la Unidad de Medidas Antifraude que procederá a:
  - o Evaluar de la incidencia del fraude y su calificación como sistémico o puntual.
  - o Retirar los proyectos o la parte de los proyectos afectados por el fraude y sobre los que se solicitó ayuda al MRR.
  - o En los casos necesarios, proceder a la recuperación de los importes ya pagados.

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

La labor de comprobación de la información abarcará no solo a beneficiarios sino en lo relativo a la prevención de conflicto de interés para lo cual los órganos gestores como responsables de la evaluación del riesgo de fraude coordinarán que las entidades ejecutoras apliquen los indicadores de referencia de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses.

Una vez detectado el fraude, corresponde a la Unidad de Medidas Antifraude del PRTR su calificación como puntual o sistémico así como la toma de acciones reactivas que corrijan la situación a decidir en su momento por la Unidad de Medidas Antifraude.

#### **4º. PERSECUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS IMPORTES PERCIBIDOS POR EL DEFRAUDADOR**

Una vez establecidas las medidas correctoras previas, si ha lugar, se procederá a:

##### **Medida FR 12 - Procedimiento de persecución de las actividades supuestamente fraudulentas**

- Comunicación de 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 esta 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 su seguimiento y comunicación a la Autoridad de Control.
- Denuncia, en caso necesario, de los hechos punibles a las Autoridades Públicas competentes (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude –SNCA–) para su comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- En el caso de sospecha de fraude por empresas o terceros ajenos al poder adjudicador, se acudirá a las instancias jurídicas competentes por razón de la materia. Si fuese el caso, iniciar una información reservada para depurar responsabilidades o incoar un expediente disciplinario. Se trasladará a la Inspección de Servicios del Departamento en caso de existir indicios y/o los resultados de los controles a fin de que esta decida si es o no necesario la apertura del expediente.
- En los casos oportunos se denunciarán los hechos ante la fiscalía y los tribunales competentes.

- 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.
- Por último, se evaluará si el alcance es a nivel de entidad ejecutora, órgano gestor o entidad decisora, teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el tipo de instrumento de ejecución (contratos, convenios, subvenciones, encargos a medios propios).

### **Medida FR 13 – Procedimiento para el Seguimiento de recuperación de los importes percibidos por el defraudador**

En el caso de que se detecte un caso de fraude se procederá:

- 1º. Suspensión de los pagos al beneficiario afectado.
- 2º. Requerimiento al mismo de que devuelva las cantidades irregularmente percibidas.
- 3º. En caso de que no las reintegre, inicio del procedimiento de recuperación:
  - Comunicación al interesado del inicio del procedimiento de recuperación, envío del borrador de resolución y apertura del plazo de alegaciones.
  - Resolución de la autoridad competente para requerir el ingreso del importe a recuperar en un plazo.
  - Caso de que no se produzca el ingreso, comunicación a la AEAT para que inicie su procedimiento de recuperación.
- 4º. Reintegro a la Comisión de los importes irregulares recuperados.

Además de todas las herramientas planteadas, el seguimiento de las medidas de comunicación de la financiación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia resulta relevante para un uso eficiente de los recursos, así como permitir una mayor transparencia administrativa y de información que requieren las actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de Europa, permitiendo una gestión ágil de los datos para comprobaciones de seguimiento y posterior difusión del cumplimiento de los hitos vinculados.

## 7. PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS

---

### DEFINICIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS

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, proporciona la siguiente definición de conflicto de intereses para el gasto y la gestión del presupuesto de la Unión Europea:

*“1. Los agentes financieros con arreglo al capítulo 4 del presente título, y otras personas, incluidas las autoridades nacionales de cualquier rango, que participen en la ejecución del presupuesto de forma directa, indirecta y compartida en la gestión, incluidos los actos preparatorios al respecto, la auditoría o el control, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.*

*“2. Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses que implique a un miembro del personal de una autoridad nacional, la persona en cuestión remitirá el asunto a su superior jerárquico. Cuando se trate de personal al que se aplica el Estatuto, la persona en cuestión remitirá el asunto al ordenador correspondiente por delegación. El superior jerárquico correspondiente o el ordenador por delegación confirmarán por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses. Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. El ordenador por delegación que corresponda o la autoridad nacional pertinente velará por que se adopte cualquier medida adicional de conformidad con el Derecho aplicable.*

*3. A los efectos del apartado 1, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal”.*

Atendiendo a la situación que motivaría el conflicto de intereses, puede distinguirse entre:

- a) **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).
- b) **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 de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.
- c) **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.

### **Alcance del Conflicto de Interés**

Definido el concepto de conflicto de interés debe especificarse el alcance del mismo en sus distintos ámbitos de aplicación según aparecen recogidos en el Anexo III.C de la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre, sobre medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses:

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

Siendo según la mencionada Orden además los posibles actores implicados:

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

Los empleados públicos, además de regirse por el Código Ético y de Conducta contemplado en el Estatuto Básico del Empleado Público (que establece los principios de objetividad, imparcialidad, integridad, neutralidad, honradez, etc.), se someten a un régimen jurídico que les obliga a abstenerse de intervenir en un procedimiento cuando existan circunstancias susceptibles de dar lugar a un conflicto de interés y, que permite, asimismo, recusar su intervención en las citadas circunstancias.

El régimen de abstención y recusación, actualmente regulado en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, está firmemente arraigado en la legislación administrativa española y sólidamente consolidado en la cultura organizativa, por lo que la existencia de un conflicto de interés sólo se puede desprender cuando hay una abstención expresa del empleado. Por otra parte, la falta de cumplimiento del deber de abstención puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades disciplinarias, estando tipificada como falta grave en el artículo 7.1.g) del Reglamento de Régimen Disciplinario. Estas normas son conocidas por todos los funcionarios, por lo que el hecho de la no abstención se considera suficiente y equivalente al “certificado de no existencia de conflicto de interés”.

En el caso de organismos beneficiarios cuyos empleados no tengan la condición de empleados públicos, se promoverá la adopción, junto a los códigos de conducta, de sistemas de gestión de los conflictos de intereses.

### **Casos posibles que suponen un conflicto de interés**

El artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector Público señala que **las autoridades y personal de las administraciones** se deben abstener de participar en un procedimiento y **deben advertirlo a su superior** cuando:

- Tengan **interés personal** en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- Tengan un **vínculo matrimonial** o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- Exista **amistad íntima** o **enemistad** manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- Hayan intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- Hayan tenido relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

En el mismo sentido, 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, señala en su artículo 61 que los agentes financieros, incluidas autoridades nacionales que participen en la ejecución del presupuesto, incluidos aquellos que intervengan en los actos preparatorios, control y auditoría, no adoptarán ninguna medida que pueda acarrear un conflicto entre sus propios intereses y los de la Unión. Adoptarán asimismo las medidas oportunas para evitar un conflicto de intereses en las funciones que estén bajo su responsabilidad y para hacer frente a situaciones que puedan ser percibidas objetivamente como conflictos de intereses.

### **MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS**

Una vez detectado un posible caso de conflicto de interés bien por declaración de las propias personas de las autoridades nacionales que intervienen en la ejecución de los fondos del PRTR,

o por alegación o información que aluda a uno de los supuestos mencionados deberán establecerse las medidas oportunas.

### **Medida CI 1 - Procedimiento de gestión del Conflicto de Intereses**

Cuando exista el riesgo de un conflicto de intereses la persona en la que concurran las circunstancias de conflicto remitirá el asunto a su superior jerárquico, quien confirmará por escrito si se considera que existe un conflicto de intereses.

Cuando se considere que existe un conflicto de intereses, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o la autoridad nacional pertinente velará por que la persona de que se trate cese toda actividad en ese asunto. También propondrá cualquier medida adicional.

Existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal como se han descrito en el apartado anterior.

Además, en aplicación de la Disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, se realizará un Análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés con el alcance, los medios y en los términos establecidos en dicho precepto.

### **Medida CI 2 - Régimen de Incompatibilidades**

La incompatibilidad de los empleados públicos es una prohibición general de una segunda actividad laboral remunerada, con excepciones reguladas por la ley. De acuerdo con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, se establece un régimen de incompatibilidades generales de aplicación para los empleados públicos para evitar de forma preventiva posibles conflictos de interés es sus actuaciones.

De este modo, se establece un sistema de autorizaciones previas para evitar que los empleados públicos realicen actividades relacionadas con su función administrativa o que tengan algún tipo de interés vinculado a sus funciones como su pertenencia a Consejos de administración o una participación superior a un 10 por ciento en empresas concesionarias, contratistas o administradoras de monopolio o con participación pública, como identifica el artículo 12.1 de Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Este sistema tiene como elemento central la Oficina de Conflicto de Interés encargada de recibir y analizar las declaraciones de actividades, bienes y derechos de los altos cargos antes de la toma de posesión de su puesto, así como analizar y comunicar las consultas de incompatibilidades que reciben de los empleados públicos.

### **Medida CI 3 - Procedimiento para la Declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI)**

Afecta a todas las actividades relacionadas con la ejecución de presupuesto que vaya a ser financiado y presentado a financiación con cargo al PRTR independientemente del instrumento jurídico para su tramitación.

Se cumplimentará por todos los intervinientes en los procedimientos de ejecución del PRTR, en todo caso por:

- El responsable del órgano de contratación/concesión de subvención
- Miembros de los comités u órganos colegiados del procedimiento
- Personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias
- Miembros del comité de evaluación de las solicitudes/ofertas/propuestas
- Personal técnico que evalúen las ofertas/propuestas
- Personal que participe en la gestión económica del expediente

En caso de órganos colegiados, dicha declaración podrá hacer de forma simultánea junto al inicio de cualquier reunión. Será suscrita por todos los intervinientes en la misma y se reflejará en el Acta.

El modelo propuesto a cumplimentar se corresponde con el del Anexo IV.A de la Orden HFP/1030/2021, habiéndose confeccionado también otro modelo genérico puesto a disposición de las unidades gestoras participantes en el PRTR para aquellas personas que participan de la gestión del PRTR de forma transversal y no en expedientes concretos.

El modelo del Anexo IV.A de la Orden HFP/1030/2021 puede ser reemplazado por la mención que se considere precisa para la constatación de la ausencia de conflicto de interés individual o colectivo dentro de un órgano colegiado/mesa o junta de contratación, o en la concesión de subvenciones.

#### **Medida CI 4 - Formación en materia de conflicto de interés**

Las personas intervinientes en los distintos procesos deben conocer, mediante acciones formativas y de sensibilización, las situaciones posibles, las consecuencias y los recursos con que cuentan para manejar una posible situación de conflicto de interés.

La propia declaración por los interesados de esta situación es una medida que evita una situación irregular, pero para lo cual debe contarse con la formación e información precisa.

## 8. PREVENCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN

---

### DEFINICIÓN

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) establece expresamente en su artículo 188 la prohibición de la doble financiación como principio general aplicable a las subvenciones, señalando en el artículo 191 que «En ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos».

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 establece que:

- Con el fin de garantizar una asignación eficiente y coherente de los fondos y de respetar el principio de buena gestión financiera, las acciones previstas en el presente Reglamento deben ser coherentes con los programas de la Unión en curso y complementarlos, así como evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión de los mismos gastos.
- Las reformas y los proyectos de inversión financiados con arreglo al Mecanismo deben poder recibir financiación de otros programas e instrumentos de la Unión, siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia propone una gobernanza por la que se establece un sistema de control global e integrado que descansa en la estructura organizativa, los mecanismos y herramientas del control ordinario de los gastos públicos con tres niveles o líneas de defensa:

1. En primer lugar (Nivel 1 de control), el **control por los propios gestores** y los sistemas de apoyo, con un sistema informático integrado de gestión del Plan, que permitirá el almacenamiento y el seguimiento de toda la información relacionada, facilitando también el acceso a esta información de los órganos de control de la Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), fiscalía o Tribunal de Cuentas Europeo.

2. Un segundo nivel encomendado a **órganos independientes** de la propia gestión (servicio jurídico, IGAE y otros órganos de control interno).
3. Y un tercer nivel, de control ex-post mediante **auditorías**, siendo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Contando con un desarrollo posterior del sistema informático de gestión del Plan que será diseñado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública dentro del nivel 1 de control, en el momento actual, deben definirse las medidas necesarias para garantizar que la declaración de gestión a realizar por cada órgano responsable del departamento cuenta con un soporte justificativo adecuado.

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 aborda la doble financiación en su Artículo 7. Compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.

Posteriormente, el Anexo III.D de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, recoge una referencia específica sobre doble financiación en el marco del PRTR, citando preceptos del Reglamento (UE) 2021/241:

- i. *La financiación procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es compatible con la de otros programas e instrumentos de la UE, siempre que la ayuda no cubra el mismo coste, es decir, siempre que no exista doble financiación (Considerando 62 y artículo 9), sin perjuicio de lo que pudiera establecer a este respecto el Acuerdo de Financiación entre la UE y el Reino de España.*
- ii. El Plan de recuperación y resiliencia debe incluir una explicación de los planes, los sistemas y las medidas concretas del Estado miembro para evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión (Considerando 39 y artículo 18.4).

- iii. A la hora de evaluar el Plan, la Comisión evaluará «las disposiciones destinadas a evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión» (artículo 19)
- iv. A la solicitud de pago se debe adjuntar «una **declaración de gestión** en la que se indique que [...] los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera» (artículo 22).

Con carácter general, el Estado Miembro debe contar con un sistema de control interno que, entre otras cuestiones, incluya procedimientos que aseguren que los fondos se han gestionado de acuerdo con las normas que eviten la doble financiación. En esa misma línea, el Estado Miembro podría tener la obligación de llevar a cabo verificaciones o comprobaciones de gestión a través de las cuales las autoridades designadas para implementar el Plan comprueben la ausencia de doble financiación, todo ello con independencia de lo que establece a este respecto el Acuerdo de Financiación entre la UE y el Reino de España.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español recoge expresamente el control de la doble financiación en su apartado 4.6, relativo a «Control y Auditoría». En dicho apartado se especifica que la doble financiación «en el caso de las subvenciones públicas, no sólo alcanza a la doble financiación comunitaria, sino a cualquier exceso de financiación que pudiera producirse con independencia de su origen».

En el primer nivel de control, la responsabilidad de la consideración, evaluación y seguimiento de este criterio específico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recae en los órganos que diseñan y ejecutan los proyectos del Plan siendo necesario el establecimiento de la medida procedimental precisa para evitar una doble financiación.

## **MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN**

Esta circunstancia debe abordarse en todas las fases de planificación, gestión y control de las acciones financiadas mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por los órganos que diseñan y ejecutan los proyectos y subproyectos del PRTR.

Las medidas expuestas a continuación constituyen un **Procedimiento integrado sobre prevención de la Doble Financiación** compuesto por conjunto de fases sucesivas:

### **Medida DF 1 – Análisis de Riesgos y Check-list sobre Doble Financiación**

Las entidades ejecutoras analizarán y puntuarán los riesgos de incurrir en doble financiación, aspecto que se incluye en la herramienta prevista para realizar el análisis de riesgo de fraude (ver Medida FR 4).

Por otro lado, en la tramitación de los expedientes financiados en el marco del PRTR, se realizará un análisis específico para cada expediente, pudiendo adoptar la forma de listado de comprobación o Check-list sobre doble financiación (como el modelo facilitado en el Anexo III.D de la Orden HFP/1030/2021).

De esta forma y en el caso de expedientes de subvenciones, podrá cumplirse de antemano con la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las Intervenciones delegadas de acuerdo con el Artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Además, en caso de expedientes de subvenciones se aplicarán controles usando la información disponible en la BNDS durante las distintas fases de tramitación de las ayudas.

### **Medida DF 2 - Certificado del beneficiario de ausencia de Doble Financiación**

En el caso de establecerse la incompatibilidad de las acciones financiadas con otros instrumentos y cuando la naturaleza de la actuación lo requiera, se recabará del beneficiario certificado con el formato recogido en el Anexo VI.

## 9. COMPATIBILIDAD DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO

---

### DEFINICIÓN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia propone una gobernanza por la que se establece un sistema de control global e integrado que descansa en la estructura organizativa, los mecanismos y herramientas del control ordinario de los gastos públicos con tres niveles o líneas de defensa:

1. En primer lugar (Nivel 1), el **control por los propios gestores** y los sistemas de apoyo, con un sistema informático integrado de gestión del Plan, que permitirá el almacenamiento y el seguimiento de toda la información relacionada, facilitando también el acceso a esta información de los órganos de control de la Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), fiscalía o Tribunal de Cuentas Europeo.
2. Un segundo nivel encomendado a **órganos independientes** de la propia gestión (servicio jurídico, IGAE y otros órganos de control interno).
3. Y un tercer nivel, de control ex-post mediante **auditorías**, siendo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Contando con un desarrollo posterior del sistema informático de gestión del Plan que será diseñado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública dentro del nivel 1 de control, en el momento actual, deben definirse las medidas necesarias para garantizar que la declaración de gestión a realizar por cada órgano responsable del departamento cuenta con un soporte justificativo adecuado.

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 aborda en su artículo 7 la Compatibilidad con el régimen de Ayudas de Estado:

1. *La ejecución del PRTR debe respetar los límites establecidos en relación con las ayudas de Estado y la prevención de la doble financiación.*
2. *El régimen de ayudas de Estado viene delimitado por los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en su normativa de desarrollo. El Considerando 8 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, señala que las inversiones privadas también podrían incentivarse a través de programas de inversión pública, en particular, instrumentos financieros, subvenciones y otros instrumentos, siempre que se respeten las normas en materia de ayudas estatales.*
4. *Las entidades que participen en la ejecución del PRTR deben aplicar procedimientos que permitan asegurar en todo momento el pleno respeto a la normativa relativa a las Ayudas de Estado, así como garantizar la ausencia de doble financiación.*

Posteriormente, en el Anexo III.D, la Orden recoge la siguiente referencia específica sobre Ayudas de Estado en el marco del PRTR:

- a) *El concepto de ayuda de Estado viene recogido en los artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en su normativa de desarrollo.*
- b) *El Considerando 8 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, señala que «Las inversiones privadas también podrían incentivarse a través de programas de inversión pública, en particular, instrumentos financieros, subvenciones y otros instrumentos, siempre que se respeten las normas en materia de ayudas estatales».*
- c) *El apartado 4.6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede), sobre control y auditoría, incluye expresamente las ayudas de Estado como parte de la acción de control en la ejecución de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.*

En el primer nivel de control la responsabilidad de la consideración, evaluación y seguimiento de este criterio específico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia recae en los órganos que diseñan y ejecutan los proyectos del Plan, debiendo establecerse las medidas precisa para respetar la normativa en materia de Ayudas de Estado.

## **MEDIDAS DE COMPATIBILIDAD CON EL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO**

Debe abordarse esta circunstancia en todas las fases de planificación, gestión y control de las acciones financiadas mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través de los órganos gestores como se recoge en el Anexo III.D Ayudas de Estado y Doble Financiación de la Orden HFP/1030/2021 de 29 de septiembre.

Las medidas expuestas a continuación constituyen un **Procedimiento integrado sobre control de compatibilidad con el Régimen de Ayudas de Estado** compuesto por un conjunto de fases sucesivas:

### **Medida AE 1 – Análisis de Riesgos y Check-list sobre acciones susceptibles de incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado**

Las entidades ejecutoras analizarán y puntuarán los riesgos de incurrir en doble financiación, aspecto que se incluye en la herramienta prevista para realizar el análisis de riesgo de fraude (ver Medida FR 4).

Por otro lado, en la tramitación de los expedientes financiados en el marco del PRTR, se realizará un análisis específico para cada expediente, pudiendo adoptar la forma de listado de comprobación o Checklist-sobre Ayudas de Estado (como el modelo facilitado en el Anexo III.B de la Orden HFP/1030/2021).

De esta forma y en el caso de expedientes de subvenciones, podrá cumplirse de antemano con la Instrucción del Interventor General de la Administración del Estado relativa al alcance y contenido del informe previo a la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones que deben emitir las Intervenciones delegadas de acuerdo con el Artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

## **Medida AE 2 - Certificado del beneficiario de ausencia de incompatibilidad con el régimen de Ayudas de Estado**

En el caso de establecerse la incompatibilidad de las acciones financiadas con la normativa aplicable de Ayudas de Estado y cuando la naturaleza de la actuación lo requiera, se recabará del beneficiario certificado con el formato recogido en el Anexo VII del presente Plan.

## 10. REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN

---

El presente Plan será revisado a propuesta de UMA cuando se detecte la necesidad de su modificación, bien sea como resultado de las auditorias o controles externos, como consecuencia de la modificación de la normativa o de los resultados de las propias medidas de este Plan que se vayan ejecutando.

En este caso, la Secretaría de la Unidad dirigirá a la Subsecretaría del Departamento un informe motivado junto con la nueva propuesta de Plan.

En la introducción se ha planteado la necesidad de la realización de una evaluación periódica del Plan. Esta evaluación puede ser periódica de forma anual en función de la cuantificación del riesgo o ante la aparición de circunstancias que aconsejen su análisis. En ambos casos se debe establecerse el procedimiento para implantación de mejoras en el presente Plan y de las acciones a realizar.

Realizada la revisión de la evaluación de riesgos, o cuando las circunstancias lo aconsejen, la UMA podrá proponer acciones de mejora, o podrán ser impulsadas a la solicitud de las entidades ejecutoras.

En su caso, estas mismas medidas pueden hacerse extensivas al resto de entidades ejecutoras si es razonable y proporcionado los resultados a conseguir en términos de mejora en el desempeño de la función de control de gestión.

Las medidas a adoptar se podrán asignar conforme al siguiente cuadro de planificación.

Objetivo	Medida o acción	Servicio competente	Órgano/Entidad Responsable/Gestor/Ejecutora (según Orden HFP/1030/2021)	HyD afectados	Proyecto Subproyecto	Plazo	Indicador

## ANEXOS

---

### ANEXO I

#### DECLARACIÓN DEL SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

La Subsecretaría del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es la responsable a nivel del Departamento de la Gestión de los proyectos presentados por el mismo para financiar al Fondo.

Uno de los principales objetivos es reforzar, dentro del ámbito de sus competencias, la política antifraude. Por ello quiere manifestar su compromiso con los estándares más altos en el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales y su adhesión a los más estrictos principios de integridad, objetividad y honestidad, de manera que su actividad sea percibida por todos los agentes que se relacionan con ella como opuesta al fraude y la corrupción en cualquiera de sus formas. Todos los miembros de su equipo asumen y comparten este compromiso.

Por otro lado, los empleados públicos que integran este Departamento tienen, entre otros deberes, el de *“velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”* (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, artículo 52).

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

Esta Subsecretaría pondrá en marcha un procedimiento específico para la revisión y actualización periódica de la política antifraude, así como el seguimiento de los resultados.

También cuenta con la colaboración de los diferentes responsables y gestores de los proyectos para asegurar que existe un adecuado sistema de control interno dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad y garantizar, en su caso, la debida diligencia en la implementación de medidas correctoras.

Esta Subsecretaría ha puesto en marcha medidas eficaces y proporcionadas de lucha contra el fraude, basadas en la experiencia obtenida en periodos anteriores. Adicionalmente, cuenta con procedimientos para denunciar aquellas irregularidades o sospechas de fraude que pudieran detectarse, bien a través de los canales internos de notificación bien directamente a la oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Todos los informes se tratarán en la más estricta confidencialidad y de acuerdo con las normas que regulan la materia.

Por tanto, declaro que esta Subsecretaría tiene una política totalmente beligerante en la lucha frente al fraude y la corrupción, para la prevención de conflicto de intereses, la ausencia de doble financiación y la adecuación del régimen de ayudas de Estado. Para ello ha implementado un sistema de control robusto, diseñado especialmente para prevenir y detectar, en la medida de lo posible, este tipo de actuaciones y corregir su impacto, en caso de producirse.

## ANEXO II

### CÓDIGO DE CONDUCTA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Con fecha de 31 de octubre de 2015, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 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 dicho estatuto se encuentran señalados los principios éticos y el código de conducta en su capítulo VI. Dicho código es de obligatoria observación por los empleados público y constituye una unidad de principios básicos que se reproduce a continuación:

#### CAPÍTULO VI. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta

##### **Artículo 52.** Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes. Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

##### **Artículo 53.** Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón

de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

#### **Artículo 54.** Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

## ANEXO III

### BANDERAS ROJAS

En este Anexo se recoge, a modo indicativo, algunos de los indicadores de riesgo de fraude o banderas rojas que pueden surgir en los instrumentos jurídicos más habituales, como son los contratos y las subvenciones.

### CONTRATOS

#### ***Pliegos rectores del procedimiento con incidencias a favor de un licitador:***

- Presentación de una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones optando a la licitación.
- Extraordinaria similitud entre los pliegos rectores del procedimiento y los productos o servicios del contratista ganador;
- Quejas de otros licitadores;
- Pliegos con prescripciones más restrictivas o más generales que las aprobadas en procedimientos previos similares;
- Pliegos con cláusulas inusuales o poco razonables;
- El poder adjudicador define un producto de una marca concreta en lugar de un producto genérico.
- Ausencia de medidas de información y publicidad en la documentación relativa al procedimiento de contratación y/o insuficiencia de plazos para la recepción de ofertas.

#### ***Licitaciones colusorias:***

- La oferta ganadora es demasiado alta en comparación con los costes previstos, con las listas de precios públicas, con obras o servicios similares o promedios de la industria, o con precios de referencia del mercado;
- Todos los licitadores ofertan precios altos de forma continuada;
- Los precios de las ofertas bajan bruscamente cuando nuevos licitadores participan en el procedimiento;
- Los adjudicatarios se reparten/turnan por región, tipo de trabajo, tipo de obra;

- El adjudicatario subcontrata a los licitadores perdedores;
- Patrones de ofertas inusuales (por ejemplo, las ofertas tienen porcentajes exactos de rebaja, se oferta exactamente al presupuesto del contrato, los precios de las ofertas son demasiado altos, demasiado próximos, muy distintos, números redondos, incompletos, etc.);
- Conexiones aparentes entre licitadores, p. Direcciones comunes, personal, números teléfono, etc.
- El contratista incluye subcontratistas en su oferta que compiten por el contrato principal;
- Ciertas compañías siempre pugnan unas contra otras, otras nunca lo hacen;
- Los licitadores perdedores no pueden ser ubicados en Internet, directorios de negocios, no tienen dirección, etc., (en otras palabras, son ficticios);
- Correspondencia u otras indicaciones de que los contratistas intercambian información sobre precios, dividirse territorios, o de otra manera entrar en acuerdos informales;
- Se ha encontrado una licitación colusoria en los siguientes sectores y es también relevante en los fondos estructurales: pavimentación asfáltica, construcción de edificios, dragado, equipos eléctricos, techado, eliminación de residuos.

### **Conflicto de intereses:**

- Favoritismo inexplicable o inusual de un contratista o vendedor en particular;
- Aceptación continua de altos precios y trabajo de baja calidad, etc.;
- El empleado encargado de contratación no presenta declaración de conflicto de interés o lo hace de forma incompleta;
- El empleado encargado de contratación declina ascenso a una posición en la que deja de tener que ver con adquisiciones;
- El empleado encargado de contratación parece hacer negocios propios por su lado;
- Socialización entre un empleado encargado de contratación y un proveedor de servicios o productos;
- Aumento inexplicable o súbito de la riqueza o nivel de vida del empleado encargado de contratación
- Comportamiento inusual por parte de un empleado que insiste en obtener información sobre el procedimiento de licitación sin estar a cargo del procedimiento

- Un empleado del órgano de contratación que haya trabajado para una empresa participa en el concurso de forma inmediatamente anterior a su incorporación al puesto de trabajo en el organismo adjudicador

### ***Manipulación de las ofertas presentadas:***

- Quejas de los licitadores;
- Falta de control e inadecuados procedimientos de licitación;
- Indicios de cambios en las ofertas después de la recepción;
- Ofertas excluidas por errores;
- Licitador capacitado descartado por razones dudosas;
- El procedimiento no se declara desierto y vuelve a convocarse pese a que se recibieron menos ofertas que el número mínimo requerido.
- Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados o no se encuentran recogidos en los pliegos
- La admisión de ofertas económicas sin haber descartado previamente a los licitadores que incumplen los requisitos técnicos y/o administrativos

### ***Fraccionamiento del gasto:***

- Se aprecian dos o más adquisiciones con similar objeto efectuadas a idéntico adjudicatario por debajo de los límites admitidos para la utilización de procedimientos de adjudicación directa o de los umbrales de publicidad o que exigirían procedimientos con mayores garantías de concurrencia;
- Separación injustificada de las compras, por ejemplo, contratos separados para mano de obra y materiales, estando ambos por debajo de los umbrales de licitación abierta;
- Compras secuenciales justo por debajo de umbrales de obligación de publicidad de las licitaciones.

### ***Mezcla de contratos***

- Facturas similares presentadas en diferentes empleos o contratos;
- El contratista factura más de un puesto de trabajo para el mismo período.

### ***Carga errónea de costes***

- Manipulación de los costes de mano de obra creando hojas de tiempo ficticias, alterando hojas de tiempo o la documentación justificativa.
- Cargas laborales excesivas o inusuales;
- Cargas laborales incompatibles con el progreso del contrato;
- Cambios aparentes en las hojas de tiempos;
- No se pueden encontrar hojas de tiempo;
- Los mismos costes materiales imputados a más de un contrato;
- Cobrar los costes indirectos como costes directos.

### ***Irregularidades en la formalización del contrato***

- El contrato formalizado altera los términos de la adjudicación
- Falta de coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato
- Demoras injustificadas para firmar el contrato entre el organismo de contratación y el adjudicatario
- Inexistencia de contrato
- Incumplimiento de las obligaciones o irregularidades en la prestación que beneficien al adjudicatario
- Pérdida de pista de auditoría

## SUBVENCIONES

### ***Limitación de la concurrencia***

- El organismo no ha dado la suficiente difusión a las bases reguladoras/convocatoria: La publicación de las bases reguladoras/convocatoria no se ha realizado para garantizar la máxima difusión de las mismas, sin contribuir de esta manera a los principios de publicidad y transparencia. Esta bandera puede producirse por la falta de difusión de las mismas en los medios obligatorios establecidos en la Ley General de Subvenciones cuando se trata de organismos públicos y/o en otros medios de difusión (Boletines Oficiales, portal web, prensa, etc.). Según el art.9.3 de la Ley General de Subvenciones, los organismos públicos deben publicar las bases reguladoras de cada tipo de subvención en el "Boletín Oficial del Estado" o en el diario oficial correspondiente. Según el art.17.8 de la Ley General de Subvenciones, las administraciones concedentes deben comunicar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos. Posteriormente, la BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito. No cumplir esto será causa de anulabilidad de la convocatoria.
- El organismo no ha definido con claridad en la convocatoria los requisitos que deben cumplir los beneficiarios/destinatarios de las ayudas/subvenciones: Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios/destinatarios de las ayudas no quedan claros o son ambiguos para una correcta y exacta interpretación, lo cual puede derivar en que potenciales beneficiarios opten por no presentarse a la convocatoria, o bien derive en la selección deliberada de un determinado beneficiario.
- No se han respetado los plazos establecidos en las bases reguladoras/ convocatoria para la presentación de solicitudes: Rechazo o inadmisión de una solicitud de ayuda por supuesta entrega de la misma fuera plazo cuando de forma efectiva ha sido presentada en plazo, o bien aceptación de una o varias solicitudes presentadas fuera de plazo. En tales casos, los plazos establecidos en las bases reguladoras/convocatoria no se han cumplido en lo relativo a la presentación de las solicitudes.
- En el caso de subvenciones concedidas en base a baremos se produce la ausencia de publicación de los mismos en Boletines Oficiales correspondientes: En las publicaciones

de las bases reguladoras de las convocatorias de las ayudas no se incluyen los baremos para valorar las diferentes solicitudes, incurriendo en una falta de objetividad y transparencia en la prelación de solicitudes.

- El beneficiario/destinatario de las ayudas incumple la obligación de garantizar la concurrencia en caso de que necesite negociar con proveedores: El beneficiario/destinatario de la ayuda o subvención que, en su caso, desee negociar o contratar a proveedores, no garantiza la elección de los mismos a través de un proceso de concurrencia competitiva. Según el procedimiento establecido al efecto en el art. 31.3 de la Ley General de Subvenciones, cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía del contrato menor, según la normativa de contratación pública, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores. En este caso, el riesgo también puede materializarse cuando los proveedores sean personas o entidades vinculadas con el beneficiario, según lo establecido en el art. 29.7 de la Ley General de Subvenciones.

#### ***Trato discriminatorio en la selección de los solicitantes***

- Se incumplen los principios de objetividad, igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios: El organismo otorgante no sigue un criterio homogéneo para la selección de beneficiarios en los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, no recibiendo aquellos el mismo tratamiento y produciéndose, por tanto, un incumplimiento del procedimiento competitivo.

#### ***Conflictos de Intereses en el Comité de Evaluación***

- Influencia deliberada en la evaluación y selección de los beneficiarios: Los miembros del comité de evaluación influyen deliberadamente sobre la evaluación y selección de los solicitantes a fin de favorecer a alguno de ellos, dando un trato preferente a su solicitud durante la evaluación, o bien presionando a otros miembros del comité.

#### ***Incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado***

- Las actividades financiadas constituyen Ayudas de Estado y no se ha seguido el procedimiento de información y notificación establecido al efecto por la normativa europea: El organismo no ha comprobado que la ayuda pueda constituir ayuda de estado,

según la normativa de la UE aplicable y no ha seguido el procedimiento de comunicación y notificación a la Comisión Europea (en el caso de MINIMIS no es necesario comunicar las ayudas a la Comisión)

### ***Desviación del objeto de Subvención***

- Los fondos no han sido destinados a la finalidad establecida en la normativa reguladora de la subvención por parte del beneficiario: Los fondos de la subvención no se han destinado a la finalidad u objetivos recogidos en las bases reguladoras/convocatoria o no han sido ejecutados.

### ***Incumplimiento del principio de adicionalidad***

- Se produce un exceso en la financiación de las actuaciones: El beneficiario recibe ayudas provenientes del mismo fondo pero de distintos organismos o de diversos fondos europeos y se está produciendo un lucro o un exceso de financiación. En este sentido, los beneficiarios no pueden recibir más financiación de lo que han gastado en cada actuación.
- Existen varios financiadores que financian la misma actuación: Las convocatorias de las ayudas deben definir la compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas con otro tipo de financiación que provenga de otros Fondos Europeos o de fuentes nacionales o autonómicas. En este caso, existe el riesgo de incumplimiento de las normas de adicionalidad.
- No existe documentación soporte de las aportaciones realizadas por terceros (convenios, donaciones, aportaciones dinerarias de otra naturaleza, etc.): No existe documentación soporte de las aportaciones realizadas por terceros cuando, según lo establecido en las disposiciones reglamentarias de los Fondos Europeos, de cada aportación para la financiación debe existir documentación.
- La financiación aportada por terceros no es finalista y no existe un criterio de reparto de la misma: Cuando en el convenio o acuerdo de financiación de terceros no se señala específicamente que las cuantías financiadas se destinan a actuaciones del PRTR

- Inexistencia de un control de los gastos e ingresos por actuación por parte del beneficiario: No existe contabilidad analítica de forma que se pueda llevar un control documentado de gastos e ingresos por tipo de actuación, tipo de proyecto, o fuente de financiación.

### ***Falsedad documental***

- Documentación falsificada presentada por los solicitantes al objeto de salir elegidos en un proceso de selección: Los solicitantes presentan declaraciones falsas en sus solicitudes, haciendo creer al comité de evaluación que cumplen con los criterios de elegibilidad, generales y específicos. La falsificación puede versar sobre cualquier documentación requerida en la solicitud para la obtención de la ayuda: declaraciones firmadas, información financiera, compromisos, etc.
- Manipulación del soporte documental de justificación de los gastos: Cuando se manipulan facturas o se presentan facturas falsas para el reembolso de los gastos incurridos en la operación subvencionada.

### ***Incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa nacional y comunitaria en materia de información y publicidad***

- Incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del MRR a las actividades financiadas: Tanto la entidad ejecutora que realiza una convocatoria como los destinatarios finales están compelidos a informar y difundir que dichas ayudas están financiadas por el MRR.

### ***Pérdida de pista de auditoría***

- La entidad ejecutora no ha realizado una correcta documentación de la actividad que permita garantizar la pista de auditoría: En el expediente de la actividad no quedan documentados los procesos que permiten garantizar la pista de auditoría. Algunos ejemplos son la disposición de procesos de gastos, procesos de pagos, procesos de contabilidad, de publicidad y de ejecución, entre otros.

- La convocatoria no establece con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos derivados de la actividad: La convocatoria no establece con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos (requisitos para la justificación de los gastos, dependiendo de la naturaleza del gasto). Algunos ejemplos son los documentos, facturas o documentos con valor probatorio análogo, establecido en la normativa correspondiente propia o nacional.
- La convocatoria no define de forma clara y precisa los gastos elegibles: La convocatoria no define de forma clara y precisa qué gastos son subvencionables.

## ANEXO IV

### INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34.2 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:

*Los perceptores de fondos de la Unión harán mención del origen de esta financiación y velarán por darle visibilidad, incluido, cuando proceda, mediante el emblema de la Unión y una declaración de financiación adecuada que indique «financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU», en particular cuando promuevan las acciones y sus resultados, facilitando información coherente, efectiva y proporcionada dirigida a múltiples destinatarios, incluidos los medios de comunicación y el público.*

A fin de cumplir con lo previsto en el citado artículo, cualquier unidad del Ministerio hará mención tanto a la declaración como al emblema en cualquiera de los documentos de un procedimiento financiado con cargo al Fondo.

Los proyectos que se ejecuten bajo el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia deben mostrar el logotipo oficial del Plan, además del emblema de la Unión Europea acompañado del texto "Financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU" según se establece en el Manual de Identidad visual del PRTR: <https://planderecuperacion.gob.es/identidad-visual>

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 su artículo 9. Comunicación establece las bases para el desarrollo de la estrategia de comunicación de los fondos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

## ANEXO V

### CONSERVACIÓN DE DOCUMENTOS

Se reflejan el Artículo 132 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:

#### **Artículo 132**

#### **Conservación de documentos**

- 1. Los perceptores mantendrán un registro y conservarán los documentos justificativos, los datos estadísticos y demás documentación concerniente a la financiación, así como los registros y documentos en formato electrónico, durante un período de cinco años a partir del pago del saldo o, a falta de dicho pago, de la operación. Este período será de tres años si la financiación es de un importe inferior o igual a 60 000 EUR.*
- 2. Los registros y documentos relativos a auditorías, recursos, litigios, la tramitación de reclamaciones relativas a compromisos jurídicos o relativos a investigaciones de la OLAF se conservarán hasta que dichas auditorías, recursos, litigios, tramitación de reclamaciones o investigaciones hayan concluido. En el caso de los registros y documentos relativos a investigaciones de la OLAF, la obligación de conservar los registros y documentos se aplicará una vez que dichas investigaciones hayan sido notificadas al perceptor.*
- 3. Los registros y documentos se conservarán, bien en forma de originales, bien en forma de copias compulsadas de originales, bien en soportes de datos comúnmente aceptados, entre ellos versiones electrónicas de documentos originales o documentos existentes únicamente en versión electrónica. Cuando existan versiones electrónicas, no serán necesarios originales si dichos documentos cumplen los requisitos legales aplicables para que puedan ser considerados equivalentes a originales y fiables a efectos de auditoría.*

Con el fin de atender a esta obligación, se crea una Unidad de red específica donde se almacenarán todos los archivos que se elaboren en la gestión del presente documento



planificador. Será responsable del almacenamiento la Unidad gestora del proyecto y de la conservación de los documentos.

## ANEXO VI DOBLE FINANCIACIÓN

### CERTIFICADO DE AUSENCIA DE DOBLE FINANCIACIÓN

#### DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE DOBLE FINANCIACIÓN

Don/Doña ....., con DNI ....., como titular del órgano/ Consejero Delegado/Gerente/ de la entidad ....., con NIF ....., y domicilio fiscal en .....

.....en su condición de órgano responsable/órgano gestor/órgano ejecutor/beneficiaria de ayudas financiadas con recursos provenientes del PRTR/ que participa como contratista/ente destinatario del encargo/ subcontratista, en el desarrollo de actuaciones necesarias para la consecución de los objetivos definidos en el Componente XX «.....», manifiesta que el mismo no ha recibido ayuda de ningún Fondo de la Unión Europea distinto del Mecanismos de Recuperación y Resiliencia ni va a ser presentado a financiación de cualquier otro Fondo en un futuro cuyo presupuesto derive del presupuesto nacional o de la UE.

*Fecha y firma electrónica*

## ANEXO VII CERTIFICADO DE AUSENCIA DE AYUDAS DE ESTADO

UNIDAD TRAMITADORA

EXPEDIENTE:

Cuando proceda la Unidad Tramitadora recaba del beneficiario/s certificado con la siguiente formulación:

Don/Doña ....., con DNI .....,  
como titular del órgano/ Consejero Delegado/Gerente/ de la entidad  
....., con NIF  
....., y domicilio fiscal en  
.....

.....en la condición de órgano responsable/ órgano gestor/  
beneficiaria de ayudas financiadas con recursos provenientes del PRTR/ que participa como  
contratista/ente destinatario del encargo/ subcontratista, en el desarrollo de actuaciones  
necesarias para la consecución de los objetivos definidos en el Componente XX  
«.....», manifiesta que la operación “**Nombre y Código de la Actuación**”,  
financiada en la cantidad de “.....” euros con el Plan de Recuperación,  
Transformación y Resiliencia, no constituye Ayudas de Estado conforme a la normativa de  
aplicación.

Y para que así conste, expido el presente certificado en (**Lugar de firma**) en el día de la fecha.

*Fecha y firma electrónica*