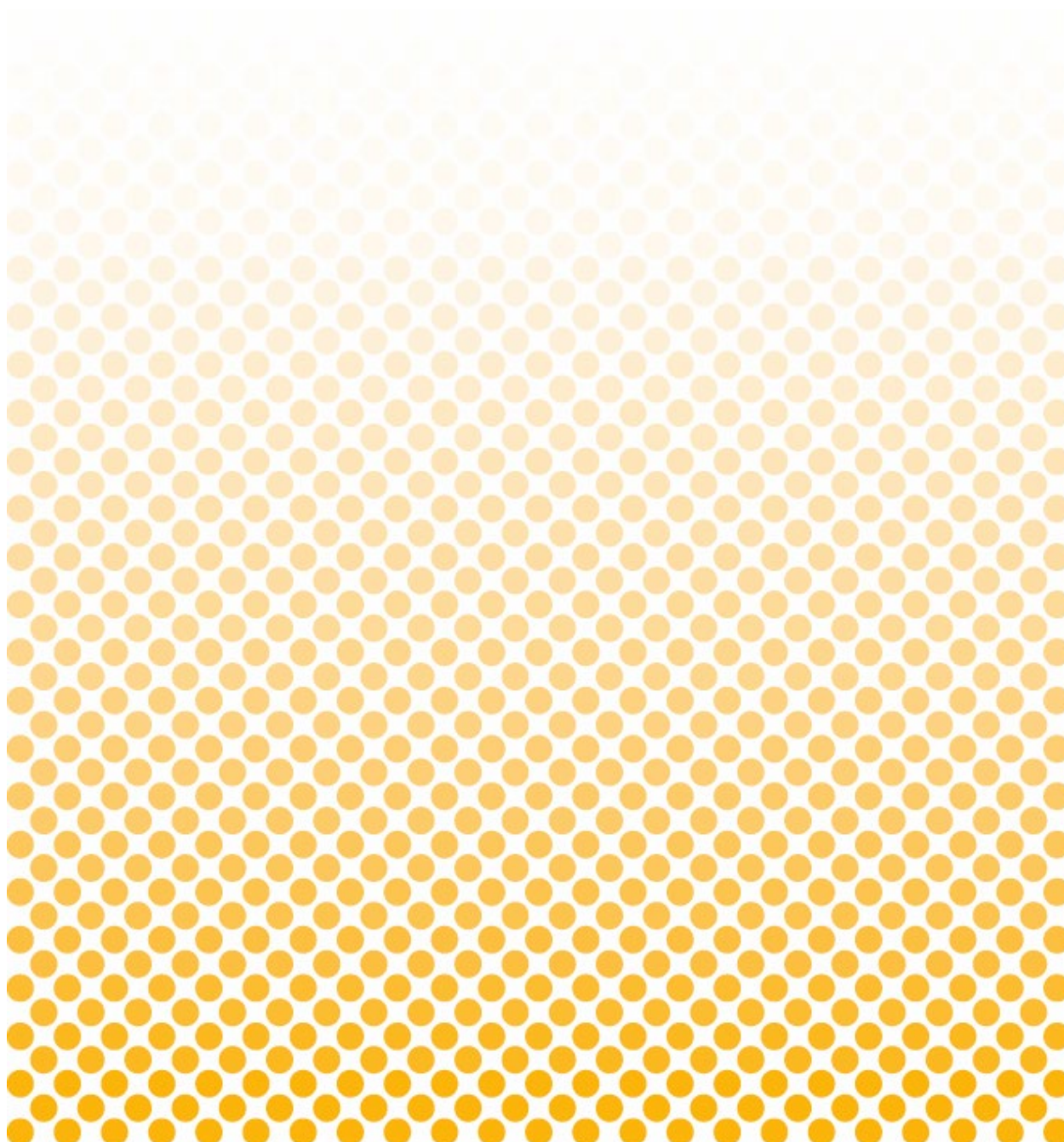




**«Plan de medidas antifraude» para la gestión de los  
fondos Next Generation EU**

Guía para elaborarlo y herramientas a vuestra disposición



La Oficina Antifraude es una institución independiente, adscrita al Parlamento de Cataluña, encargada de prevenir e investigar la corrupción, así como de preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público en Cataluña.

Desde su vertiente preventiva, da apoyo a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, entre otras formas, estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que coadyuven en la mejora de la calidad en la prestación del servicio público.

Esta publicación se enmarca en esta tarea preventiva de la Oficina Antifraude.

Oficina Antifraude de Cataluña | Dirección de Prevención

Autoría: Lara Baena García

Revisión: Marta Busquets Deulofeu, Anabel Calvo Pozo, Manel Díaz Espiñeira, Elisenda Escoda Ruanes, Òscar Roca Safont, Jordi Tres Viladomat



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:

no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Fecha de primera publicación: 17 de noviembre de 2021

Actualización de 5 de abril de 2022

Esta guía se irá actualizando a medida que surjan novedades significativas en las herramientas para gestionar los riesgos inherentes a la gestión y ejecución de los fondos Next Generation EU. Comprobad que estáis consultando la versión más actualizada.

[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat) | [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat)



## Índice de contenidos

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
1.1. El programa Next Generation EU y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia .....	4
1.2. La obligación de tener «planes de medidas antifraude» para gestionar y ejecutar estos fondos .....	4
1.3. Las herramientas facilitadas por la Unión Europea y por el Estado para elaborar estos planes .....	6
1.3.1. Herramientas de la UE .....	6
1.3.2. Herramientas del Estado .....	8
1.4. Cómo os puede ayudar a esta publicación .....	8
<b>2. Antes de empezar a trabajar en estos planes .....</b>	<b>9</b>
2.1. Admitir la existencia de los riesgos de corrupción y fraude .....	10
2.2. Comprometer y priorizar tiempo y recursos para gestionarlos .....	11
2.3. Concebir el PMA como una herramienta de planificación, no como un «papel a presentar» .....	11
2.4. Concienciarse de que los PMA deben comportar cambios en la cultura ética organizacional .....	11
<b>3. Elaboración de los planes paso a paso .....</b>	<b>12</b>
3.1. Ordenar el inicio del trabajo en el PMA y comunicar el compromiso institucional .....	12
3.2. Configurar un equipo de trabajo interno transversal y capacitarlo .....	13
3.3. Identificar las principales áreas de riesgo y valorar los riesgos inherentes .....	14
3.4. Analizar los riesgos identificados .....	15
3.4.1. Herramientas sobre cómo realizar el análisis de los factores y los efectos de los riesgos .....	16
3.4.2. Herramientas específicas para el riesgo de conflictos de interés .....	16
3.4.3. Herramientas específicas para los riesgos inherentes a la contratación ..	17
3.5. Revisar y completar las medidas y evaluar si el riesgo residual es tolerable ...	17
3.6. Preparar el plan de tratamiento de los riesgos (el PMA) .....	18
3.7. Aprobar el PMA y realizar el seguimiento .....	18
3.8. Evaluar y rendir cuentas de la implantación y del impacto del plan .....	19
<b>4. Beneficios de incorporar la gestión de riesgos a la cultura institucional .....</b>	<b>19</b>



## 1. Introducción

---

### 1.1. El programa Next Generation EU y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El 21.7.2020, el Consejo Europeo aprobó la creación del programa Next Generation EU para estimular la recuperación económica y la reparación de los daños causados por la pandemia de COVID19. Estos fondos tienen que servir para avanzar hacia una Unión Europea más ecológica, más digital y más resiliente ante los cambios y retos futuros.

El programa contempla dos instrumentos financieros<sup>1</sup>:

- El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es la pieza central. Dotado con 672.500 millones de euros para la realización de reformas e inversiones públicas, el MRR facilita transferencias directas (no reembolsables) y préstamos a los estados miembros, vinculados a la consecución de resultados.
- La ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) es la otra iniciativa, dotada con 47.500 millones de euros, que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de la crisis<sup>2</sup>, y se ejecuta a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

Para acceder al MRR, que asignaba a España hasta 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026, el Estado tuvo que presentar un plan donde definía los programas de actuación previstos y la estrategia para afrontar sus retos específicos.

Este Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado por el Consejo de la UE el 13.7.2021, recoge el conjunto de inversiones que se realizarán, mayoritariamente entre 2021 y 2023, y el programa de reformas estructurales y legislativas previstas.

### 1.2. La obligación de tener «planes de medidas antifraude» para gestionar y ejecutar estos fondos

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el cual se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, obliga a los estados miembros a incluir, en los planes de recuperación y resiliencia que presenten, el diseño de un sistema que contemple medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la UE, incluyendo la prevención, detección y corrección de los conflictos de interés, la corrupción y el fraude en la utilización de los fondos otorgados.

---

<sup>1</sup> Fuente de los datos: web oficial del PRTR (<https://planderecuperacion.gob.es/plan-de-recuperacion-para-europa>), consultada el 4.11.2021.

<sup>2</sup> Aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus.



En desarrollo de este mandato, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la cual se configura el sistema de gestión del PRTR establece que:

---

*[...] toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR tendrá que disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, con respecto a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés<sup>3</sup>. (art. 6.1)*

---

Esta orden establece **tres actuaciones obligatorias dentro de estos planes**: la evaluación del riesgo de fraude, la cumplimentación de la «Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses» (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar los conflictos de interés.

Más allá de estas tres actuaciones, **la elección de las medidas idóneas se deja a juicio de cada ente público** que asuma la responsabilidad de gestionar los fondos, teniendo en cuenta sus características específicas y la necesidad de garantizar una protección adecuada de los intereses de la Unión Europea (art. 6.4).

Sin embargo, en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, sí que se establecen algunos **requerimientos mínimos** para estos planes:

- **Un plazo de aprobación**: 90 días desde la entrada en vigor de la orden o desde que el ente tenga conocimiento de que participa en la ejecución del PRTR (art. 6.5a).
- **Una estructura de las medidas adoptadas**: tienen que seguir las fases del «ciclo antifraude»; es decir, prevención, detección, corrección y persecución (art. 6.5b).
- **Un análisis y evaluación de los riesgos**: hace falta identificar y analizar los riesgos de los procesos clave para la ejecución del PRTR y evaluar la probabilidad de cada uno de ellos y el eventual impacto (gravedad). Además, hay que prever la **revisión periódica** (anual o bianual) del análisis y evaluación anteriores y la **revisión ad hoc** en caso de indicios de corrupción o fraude, de cambios en los procedimientos o en el personal (art. 6.5c).
- Condiciones de las medidas preventivas (art. 6.5d e i):
  - **Definición de medidas preventivas para que el riesgo residual sea tolerable.** Estas medidas tienen que ser adecuadas a la situación de riesgo concreta y proporcionales a la probabilidad y la gravedad del riesgo.
  - Tienen que incluir **procedimientos** relativos a la prevención y gestión de situaciones de **conflictos de interés**.
- **Condiciones de las medidas de detección** de indicios (art. 6.5e), que tienen que ajustarse a las señales de alerta (*red flags*) que el ente establezca y tienen que incluir un procedimiento para su aplicación. En este grupo de medidas, hay que recordar el papel clave de los canales internos de alerta, que los entes públicos tienen que tener implantados a partir de diciembre de 2021<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

<sup>4</sup> Con respecto a estos canales, encontraréis más información en la [web de la Oficina Antifraude](#) y, en particular, a la publicación [Canal interna de alertas. Reflexiones en relación con la implantación de canales internos de alertas en los entes públicos: exigencias normativas](#).



- **Condiciones de las medidas de corrección** (art. 6.5f), que deben incluir mecanismos claros para comunicar «las sospechas» o indicios de fraude detectados.
- **Condiciones de las medidas de persecución** (art. 6.5g y h), que deben establecer procesos adecuados para:
  - Hacer el seguimiento de casos sospechosos de corrupción o fraude.
  - Recuperar los fondos de la UE gastados fraudulentamente.
  - Revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con la corrupción y fraude y transmitir los resultados en la revisión del análisis y evaluación de los riesgos en cuestión.

### 1.3. Las herramientas facilitadas por la Unión Europea y por el Estado para elaborar estos planes

#### 1.3.1. Herramientas de la UE

Desde el espacio que lleva el título «Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude», la [web](#) de la Comisión Europea ofrece las directrices y orientaciones que desde 2014 se dan a las autoridades que gestionan fondos europeos y comparte el concepto de fraude en que se inspira el Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, antes mencionada.

Al hacer clic encontraréis las herramientas siguientes:

- Una **guía** sobre cómo llevar a cabo la evaluación de riesgos.
- Una **herramienta de autoevaluación** (archivo Excel) y **cuatro documentos anexos** (archivos pdf), disponibles en castellano. La herramienta de autoevaluación presenta riesgos inherentes<sup>5</sup> a la gestión de la mayoría de los fondos europeos. Las pestañas del archivo contienen una hoja de cálculo para trabajar cada una de las cuatro áreas de riesgos más habituales en la gestión y ejecución de los fondos europeos<sup>6</sup>. Para cada área de riesgos, se facilitan los riesgos más comunes y se habilitan filas de celdas para añadir otros que los entes públicos hayan detectado. Para cada riesgo, se ofrecen ejemplos de «controles» para tratarlos y se automatiza el cálculo de su nivel de riesgo residual<sup>7</sup>.

Los cuatro documentos anexos ofrecen:

1. Instrucciones para utilizar la herramienta de autoevaluación.
2. Ejemplos de controles atenuantes recomendados.
3. Una plantilla para que la autoridad de gestión apruebe una política de lucha contra el fraude.

---

<sup>5</sup> Riesgo inherente —o riesgo bruto— es el que hay por defecto en toda función o actividad pública, antes de ser evaluado y tratado con las medidas adecuadas, asequibles y proporcionales.

<sup>6</sup> Las cuatro áreas de riesgos identificadas por la Comisión Europea son: (1) selección de solicitantes; (2) ejecución y verificación; (3) certificación y pagos, y (4) contratación directa.

<sup>7</sup> El riesgo residual —o riesgo neto— es el nivel de riesgo que permanece en una organización después de haber implantado actuaciones para reducir las oportunidades de riesgo. Hay que tener en cuenta que el riesgo cero es imposible de alcanzar y que lo que se pretende con la gestión de estos riesgos es que el nivel de riesgo sea tolerable. El código de colores de esta herramienta ayuda a ver si el riesgo residual es tolerable o no.





4. Una plantilla para la *autoridad de auditoría*, responsable de verificar el cumplimiento del plan por parte de la autoridad de gestión.

El aspecto más positivo de estas herramientas es que (1) se ajustan a las expectativas de la Unión Europea sobre los estándares mínimos que tiene que cumplir una evaluación de riesgos y (2) facilitan llegar a adoptar un PMA que contenga actuaciones para cada tipo de riesgo identificado.

Desde la Oficina Antifraude de Cataluña consideramos que se trata de un conjunto de herramientas prácticas para aquellos entes públicos que tienen que afrontar por primera vez la gestión de los riesgos de corrupción y fraude y requieren una metodología sencilla y guiada para llegar a aprobar un PMA.

Sin embargo, la herramienta de autoevaluación está centrada en la valoración del riesgo, en los controles para detectar que no se haya materializado y en la búsqueda de controles adicionales para que el riesgo neto sea tolerable. Pero no facilita una forma sistemática de analizar y valorar los factores que hacen posibles los riesgos (estímulos y oportunidades). Consiguientemente, las actuaciones preventivas que se puedan derivar de este análisis son limitadas. Por eso, **invitamos a las organizaciones, especialmente a las más maduras o experimentadas en la gestión de riesgos de corrupción y fraude, a leer las orientaciones y herramientas adicionales** que se proponen en el apartado 3.

Otro recurso desarrollado y facilitado por la Comisión Europea es **Arachne**. Se trata de una herramienta tecnológica integrada de minería y enriquecimiento de datos, y plenamente operativa desde 2015, que se ofrece gratuitamente a las autoridades de los Estados miembros con responsabilidades de gestión y control de fondo de la UE como una herramienta especialmente idónea de lucha contra el fraude. A partir de los datos proporcionados regularmente por las autoridades de gestión y control de los fondos europeos y de datos externos, facilitadas por dos proveedores de servicios externos contratados por la Comisión (Orbis Database y World Compliance), Arachne genera más de 100 indicadores de riesgo, distribuidos en 7 categorías, diseñados para facilitar a las autoridades nacionales la prevención y detección de errores, conflictos de interés, fraude u otras irregularidades en los proyectos, beneficiarios, contratos o contratistas<sup>8</sup>.

Finalmente, cabe destacar **dos documentos complementarios**, elaborados por la Comisión Europea, que resultan de interés:

- Una herramienta con «Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de interés de acuerdo con el Reglamento Financiero» (Comunicación de la Comisión 2021/C 121/01).
- Una Decisión de la Comisión de 14.5.2019, (C(2019) 3452 final) por la cual se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que hay que aplicar a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública. Este documento informa de 23 irregularidades en la contratación y, para cada una, especifica el porcentaje de corrección financiera prevista de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

---

<sup>8</sup> Se puede encontrar amplia información sobre Arachne en la web oficial de la Comisión Europea y en el documento de preguntas frecuentes (únicamente disponible en inglés).



### 1.3.2. Herramientas del Estado

Las primeras herramientas facilitadas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública aparecen en el articulado y los anexos de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, antes mencionada y analizada. Hay **dos anexos** pensados para la elaboración de un PMA:

- «Referencia medidas de prevención, detección y corrección del fraude, corrupción y conflicto de intereses» (anexo III.C), útil como **checklist para revisar las actuaciones previstas en el PMA** para tratar tanto las situaciones de conflictos de interés (apartado 1d) como otros riesgos de corrupción y fraude (apartado 2b).
- «Test conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción» (anexo II.B.5) que puede ser útil como **test muy básico de robustez del PMA** preparado.

Más tarde, en febrero de 2022, la **Secretaría General de Fondos Europeos** del Ministerio de Hacienda y Función Pública publica un documento titulado *Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

Este documento propone orientaciones de carácter general y modelos que las instituciones pueden adaptar a sus circunstancias concretas. Entre los modelos, hay una propuesta de estructura para redactar PMA (anexo 1), un procedimiento para la gestión de los conflictos de interés (anexo II), un modelo de declaración institucional contra el fraude (anexo III), una recopilación normativa susceptible de convertirse en la base para un código de conducta (anexo IV) y una propuesta de indicadores de riesgo (anexo V). También incluye un apartado de consideraciones organizativas que, aunque son de difícil traslación a las administraciones autonómica y locales, resulta de interés porque articula órganos claramente técnicos para la elaboración, aprobación y seguimiento del PMA (un Comité Antifraude y una unidad con competencias en el ámbito de control de gestión).

Durante el mes de marzo de 2022, el **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude** de la Intervención General de la Administración del Estado divulga su *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.*

Esta guía presenta una herramienta de autoevaluación (archivo Excel) llamada **matriz de riesgos**, inspirada en la de la Unión Europea y adaptada a los procedimientos administrativos más habituales en la ejecución del PRTR: subvenciones, contratación pública, convenios y medios propios. Una de las fortalezas de esta matriz es que ofrece una propuesta de riesgos, de indicadores y de medidas/controles, que se pueden tomar como ejemplos adaptables a la realidad de cada institución o como punto de partida para aquellos entes públicos que se tengan que autoevaluar por primera vez. Por ello, una parte importante de esta guía está dedicada a explicar en detalle cómo utilizar la matriz, además, de facilitar modelos de documentos (como el de denuncia a la fiscalía europea del Anexo III), ejemplos (como las banderas rojas del Anexo III) y bibliografía de referencia.

### 1.4. Cómo os puede ayudar a esta publicación

Las siguientes páginas buscan **orientar** a las instituciones públicas que tendrán que gestionar o ejecutar fondos procedentes del PRTR y necesitan elaborar un PMA **sobre el proceso a seguir para llegar a obtener un plan eficaz y proporcional** a los riesgos específicos de cada organización.





Más concretamente, encontraréis:

- Algunas **consideraciones previas** dirigidas a los entes públicos que se inicien en la gestión de riesgos de corrupción y fraude. Si es vuestro caso, os recomendamos una lectura atenta antes de empezar a trabajar en estos planes.
- Una propuesta de **proceso de trabajo para elaborar los PMA** pensada para los entes públicos que, además de cubrir los mínimos pedidos para obtener los fondos del PRTR, apuesten por incorporar la visión del riesgo a la gestión cotidiana de las subvenciones y la contratación. Si este es vuestro caso, os recomendamos ocho pasos que os permitirán preparar un PMA eficaz, aprobarlo, hacer el seguimiento y evaluarlo. En cada paso, más allá de la explicación genérica del objetivo concreto, os sugerimos referencias a documentos y herramientas desarrollados por la Oficina Antifraude que complementan las herramientas anteriores y os permitirán profundizar en la vertiente preventiva de la gestión de estos riesgos.

Cada ente público requiere un PMA específico, que permita tratar de forma proporcional y eficaz los riesgos concretos que la organización tendrá que afrontar durante la gestión y ejecución de los fondos procedentes del PRTR.

---

Para que el PMA que tenéis que elaborar, aprobar e implantar sea idóneo, tiene que tener en cuenta de dónde partís, qué procesos y herramientas de fomento de la integridad y gestión de los riesgos de corrupción y fraude tenéis ya, qué déficits son prioritarios y qué medidas habrá que adoptar para cubrir aquellos déficits.

---

Esta concepción del PMA como plan a medida de cada ente público comporta que no se puedan ofrecer indicaciones universales sobre el contenido de las medidas que tienen que constar en los planes. Sin embargo, si una vez elaborado vuestro PMA queréis valorar cómo es de sólido en cuanto al fomento de la integridad y a la prevención, detección, corrección y persecución de los riesgos de corrupción y fraude, en breve pondremos a vuestra disposición una herramienta para autoevaluar la robustez del sistema de integridad en el cual encaja este plan.

## **2. Antes de empezar a trabajar en estos planes**

---

La obligación de desarrollar un PMA como herramienta para planificar las actuaciones para prevenir, detectar y responder a los riesgos de corrupción y fraude en la gestión de los fondos del PRTR es **una excelente oportunidad para empezar a incorporar la gestión de estos riesgos** en todos los entes públicos.

---

Si se aborda la elaboración del PMA sólo como una obligación formal, se puede perder la oportunidad de desarrollar un instrumento que incida en la cultura ética de la organización.

---



A aquellas organizaciones que os enfrentáis por primera vez a este reto y queréis que los esfuerzos dedicados a la elaboración de estos planes sean eficaces, os recomendamos que antes de empezar a trabajar en los PMA comprobéis si cumplís las condiciones imprescindibles siguientes.

## 2.1. Admitir la existencia de los riesgos de corrupción y fraude

Allí donde hay acceso a recursos públicos y capacidad de decisión, hay riesgos para la integridad pública:

- **Riesgos de corrupción;** es decir, la posibilidad de que alguien abuse en beneficio propio directo o indirecto, presente o futuro.
- **Riesgos de fraude;** es decir, la posibilidad de cualquier acción u omisión intencionada (en materia de gasto) relativa a:
  - El uso o presentación de **declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos**, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de la Comunidad Europea o de los presupuestos administrados por la Comunidad Europea o por su cuenta.
  - El **incumplimiento de una obligación** expresa **de comunicar** una información, que tenga el mismo efecto.
  - El **desvío de los fondos con finalidades diferentes** de aquellas para las cuales fueron concebidos en un principio.



Así pues, en todas las organizaciones públicas hay riesgos de corrupción y fraude; y la finalidad de gestionarlos es, justamente, **garantizar** que los recursos procedentes de este PRTR **se destinan a las finalidades previstas** y que la capacidad de decisión se utiliza para **sostener y priorizar el interés público** sobre los intereses privados.

En ocasiones, sin embargo, las personas que dirigen algunos entes públicos no quieren ni hablar de la posibilidad de que aquellos riesgos se puedan materializar, por razones diversas: desconocimiento, miedo de cómo se interprete, porque hay otras prioridades... El sesgo optimista puede llevar a negar o infravalorar estos riesgos, cosa que impide otorgar a la elaboración de los PMA la importancia que tienen. Por eso, el primer requisito es que la dirección del ente público admita que la gestión y ejecución de los fondos del PRTR tiene unos riesgos inherentes que es necesario tratar.

---

Hay que recordar que estos fondos son particularmente vulnerables por la cantidad de dinero que movilizarán, por la celeridad con que hay que gestionarlos y ejecutarlos, y por las indefiniciones que todavía persisten sobre cómo se supervisarán los PMA.

---

Por supuesto, los PMA no pueden garantizar el riesgo cero de corrupción. Pero si se elaboran de forma adecuada, establecerán cómo, quién y cuándo actuar para mitigarlo de forma significativa y eficaz.

## 2.2. Comprometer y priorizar tiempo y recursos para gestionarlos

En segundo requisito es que la dirección política y técnica de la organización muestre, formal e informalmente, su voluntad y compromiso con el diseño, la implantación y el sostén a lo largo del tiempo de los PMA.

---

La implicación de las autoridades de la organización es fundamental para elaborar, aprobar, implantar y hacer el seguimiento de un PMA eficaz.

---

Las personas que forman parte de la cadena de mando son responsables de la prevención y la lucha contra la corrupción en la gestión y ejecución de los fondos procedentes del PRTR. Si son conscientes y están comprometidas, otorgarán la prioridad, las personas y los medios para una correcta gestión de estos riesgos.

## 2.3. Concebir el PMA como una herramienta de planificación, no como un «papel a presentar»

El tercer requisito tiene que ver con cómo se concibe y comunica internamente la necesidad de adoptar **PMA útiles** para garantizar la integridad en la gestión de los fondos que hace falta gestionar o ejecutar.

---

La simple copia de medidas adoptadas por otras instituciones puede agilizar la elaboración de un papel titulado *Plan de medidas antifraude*, pero difícilmente garantizará una buena herramienta para planificar e implantar las medidas adecuadas y proporcionales para prevenir, detectar y responder eficazmente a los riesgos de corrupción y fraude.

---

Los PMA no tienen que ser percibidos como simples medidas estéticas, como productos de marketing para mejorar la imagen institucional o como nuevos documentos que alguna autoridad externa «nos obliga a presentar» y que después se pueden dejar en el cajón.

Por eso, es importante comunicar la necesidad de elaborar e implantar planes anticorrupción utilizando metodologías de trabajo que garanticen una identificación, análisis y evaluación rigurosos de los riesgos que eviten lagunas significativas y ayuden a priorizar las actuaciones necesarias, idóneas y proporcionales.

## 2.4. Concienciarse de que los PMA deben comportar cambios en la cultura ética organizacional

Finalmente, el cuarto requisito es concienciarse de que la introducción de la gestión de los riesgos de corrupción y fraude de estos fondos debe comportar **un cambio en la cultura** de la organización. La elaboración e implantación de un PMA concebido como herramienta conlleva:

- **Pasar de la reacción improvisada** cuando ya hay pruebas fehacientes de corrupción o fraude **a la respuesta proactiva y sistemática** en caso de indicios fijados como *red flags* en el PMA.



- **Incorporar la visión preventiva** de los riesgos a la tramitación de los procedimientos administrativos necesarios (subvenciones, contratación, acceso al empleo público...) y el fomento de la ética profesional.

Los cambios de cultura organizacional requieren tiempo y persistencia ante las resistencias (por desconocimiento, por inseguridad, por desconfianza y muchos otros motivos humanos). Las organizaciones tienen que estar preparadas para afrontar actitudes de disconformidad manifestadas con formas e intensidades diversas. Por eso, recomendamos a las personas que tienen que liderar y trabajar en la elaboración de los PMA que:

- Busquen apoyos internos (*stakeholders*) y los comuniquen en el resto de la organización.
- Prevean las resistencias o los obstáculos internos más probables.
- Impliquen a las personas que participarán en la elaboración y la implantación del PMA en la búsqueda de formas de superar aquellos obstáculos.

En el apartado final de este documento encontraréis algunos argumentos que podéis utilizar para destacar los beneficios de gestionar los riesgos de corrupción y fraude en los entes públicos e implantar planes para tratarlos.

### 3. Elaboración de los planes paso a paso

---

Una vez aclaradas las cuatro condiciones de partida explicadas en el apartado anterior, os proponemos un proceso de trabajo para elaborar, aprobar, implantar y hacer el seguimiento de un PMA. Veréis que los siguientes ocho pasos comportan un proceso de **autoevaluación**, de autoconocimiento desde la perspectiva de los riesgos para la integridad pública.

Consideramos importante que este trabajo se lleve a cabo **internamente**, porque el conocimiento esencial sobre las oportunidades y estímulos para los riesgos de corrupción y fraude se halla dentro de la organización. Además, esta reflexión interna es esencial **para sensibilizar** sobre los riesgos inherentes a la gestión de los fondos públicos.

En caso de dudas sobre cómo conducir este proceso de trabajo interno, podéis contactar con la Dirección de Prevención a través del correo [prevencio@antifrau.cat](mailto:prevencio@antifrau.cat).

#### 3.1. Ordenar el inicio del trabajo en el PMA y comunicar el compromiso institucional

Empezad formalizando y comunicando internamente el trabajo que emprende la organización para llegar a aprobar un PMA. Esta transparencia indica el compromiso de la dirección política y técnica con la lucha contra la corrupción y el fraude en la gestión de estos fondos públicos. Conviene que este acto decisorio incluya:

- La **persona responsable** de impulsar, preparar, implantar, hacer el seguimiento y rendir cuentas de este plan.
- El **plazo** para presentar una propuesta de plan al máximo responsable institucional.
- El **compromiso de destinar los medios y el equipo** necesarios para prepararlo e implantarlo.



Al fijar este plazo, hay que tener en cuenta el número de personas escogidas para trabajar, su capacitación, la dedicación prevista para cada una de ellas y el apoyo técnico con que puedan contar.

### **3.2. Configurar un equipo de trabajo interno transversal y capacitarlo**

Escoged a un grupo de personas con funciones diferentes dentro de los procedimientos implicados en la gestión y ejecución de los fondos del PRTR que habéis solicitado, para garantizar todo el conocimiento especializado necesario en el equipo de trabajo interno que tiene que elaborar el PMA. Por ejemplo, personas con experiencia en impulso y preparación de subvenciones o de contratos, asesoramiento jurídico, gestión económica, control interno<sup>9</sup>, seguimiento de la ejecución de los contratos o las subvenciones otorgadas, etc. Además, conviene que comprobéis que se incluyen perfiles con diferente responsabilidad jerárquica para garantizar la diversidad de perspectivas en el posterior análisis de los riesgos.

Una vez configurado el grupo, organizad o buscad la formación necesaria para capacitar a las personas escogidas en gestión de riesgos de corrupción y sensibilizarlas sobre las causas y las consecuencias de la tendencia a infravalorar los riesgos.

La oferta formativa de la Oficina Antifraude sensibiliza y capacita en las materias siguientes:

- «Integridad y liderazgo ético» para altos cargos
- «El papel de los electos locales en la lucha contra la corrupción»
- «Gestionar los riesgos de corrupción: una responsabilidad directiva»
- «Análisis de riesgos de corrupción y diseño de planes de prevención»
- «La gestión de los conflictos de interés en las organizaciones públicas»
- «Riesgos de corrupción en la contratación pública»

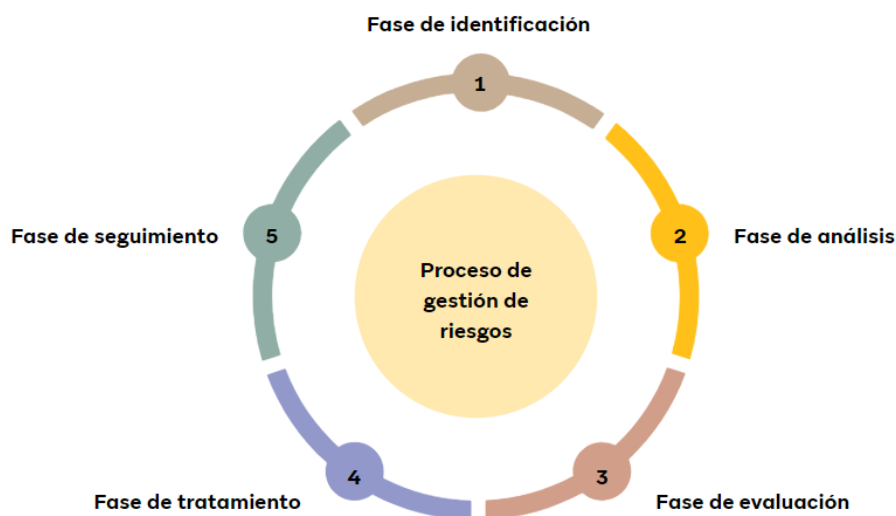
Si no es posible planificar con tiempo esta formación, la Oficina Antifraude ha publicado una guía virtual que explica, paso a paso, cómo llevar a cabo un proceso de gestión de riesgos aplicable a cualquier ámbito de actividad pública.

---

<sup>9</sup> La Guía UE de evaluación del riesgo de fraude mencionada en el apartado 1.3.1, en la página 11, establece que las autoridades de gestión pueden considerar la implicación de los servicios de coordinación contra el fraude u otros organismos especializados, que pueden aportar al proceso de evaluación su experiencia en la lucha contra el fraude. Al considerar que la autoridad de auditoría auditará todo el proceso de evaluación del riesgo, se recomienda que no asuma una función directa en la decisión del nivel de exposición al riesgo, pero puede considerarse su participación en el proceso de análisis, con funciones de asesoramiento u observación.



## El proceso de gestión de los riesgos de corrupción y fraude<sup>10</sup> para elaborar, implantar y hacer el seguimiento de un plan de tratamiento o PMA



### 3.3. Identificar las principales áreas de riesgo y valorar los riesgos inherentes

Aquí empieza el trabajo del equipo de trabajo del PMA. La primera tarea que tenéis que llevar a cabo es identificar los riesgos inherentes a la gestión y ejecución de los fondos procedentes del PRTR solicitados y valorar la probabilidad (frecuencia previsible) y la gravedad (impacto en caso de materializarse).

Los miembros del equipo encontraréis tres herramientas de apoyo a la web de la Oficina Antifraude. Dentro de la guía sobre el proceso de gestión de riesgos arriba mencionada, **haced clic sobre la fase 1 del gráfico** del ciclo de análisis de riesgos («Fase de identificación») y debajo se os desplegarán los siguientes recursos:

- «Fase de identificación»: una pestaña con la explicación del objetivo de la fase de identificación de los riesgos y de los resultados que tendréis que obtener al acabar el trabajo.
- «En la práctica»: una pestaña donde se os describe, paso a paso, cada tarea que tenéis que hacer para identificar los riesgos relevantes en vuestra organización y para valorar el grado de riesgo inherente en cada caso.
- Un modelo de tabla para facilitar el debate del grupo sobre qué áreas de riesgos y qué riesgos inherentes son más probables y más graves en la gestión de aquellos fondos. Si fuera necesario, esta tabla puede ayudar a llegar a acuerdos sobre qué riesgos hay que tratar de forma prioritaria.

**Si la ejecución de estos fondos requiere contratar** suministros, servicios u obras públicas, disponéis de algunas **herramientas más exhaustivas para identificar** vuestros riesgos inherentes y evitar confundirlos con sus factores causales, como explicaremos en el apartado 3.4. En la pestaña titulada «Recursos» de la web de la Oficina Antifraude encontraréis:

- «Identificación de riesgos: 12 áreas de riesgos de irregularidades, fraude o corrupción que hay que evaluar», un documento donde se describen y se justifican las 12 grandes áreas de riesgos inherentes a la contratación pública y, dentro de cada una,

<sup>10</sup> «El objeto de la prevención. Los riesgos de irregularidades, fraude y corrupción: cómo y por qué gestionarlos» *Riesgos en la contratación pública*, n° 2, pág. 5.



**los riesgos más frecuentes o graves**, con listados de ejemplos sobre cómo estos riesgos pueden materializarse en actos irregulares, fraudulentos o corruptos.

- Tres herramientas (*job aids*) que sintetizan los riesgos anteriores y os resultarán prácticas para el debate dentro del grupo, ya que facilitan que, una vez leído el documento anterior, vayáis repasando de forma ágil pero exhaustiva los riesgos posibles y vayáis decidiendo cuáles son o no probables a vuestra organización:
  - **Herramienta 1:** Identificación de los riesgos en la fase de preparación.
  - **Herramienta 2:** Identificación de los riesgos en la fase de licitación.
  - **Herramienta 3:** Identificación de los riesgos en la fase de ejecución.

Si la gestión de los fondos requiere cualquier otro procedimiento administrativo (por ejemplo, subvenciones, acceso al empleo público...), podéis adaptar el modelo de áreas de riesgos y riesgos del ejemplo de contratación.

### 3.4. Analizar los riesgos identificados

Algunas metodologías de gestión de riesgos parten de los riesgos inherentes identificados y evaluados en la primera fase (paso anterior) y pasan directamente a analizar los «controles» o medidas de actuación para «mitigar» aquel riesgo. Tomemos, como ejemplo, el primer riesgo identificado por la herramienta de autoevaluación de la UE dentro de la fase de selección de solicitantes de los fondos europeos: el riesgo «Conflictos de interés dentro del comité de evaluación». Para este riesgo, se ponen ocho ejemplos de «controles» o medidas<sup>11</sup> que la experiencia indica que mitigan este riesgo. En este listado de medidas no se distingue si son preventivas o contingentes.

- Las **medidas preventivas** son las que actúan sobre **los factores causales** con el objetivo reducir las oportunidades que el riesgo (la situación de conflicto de interés) llegue a materializarse (corrupción en la selección). Por ejemplo, la herramienta sugiere la medida de tener una política de conflictos de interés que incluya la presentación de declaraciones anuales. Esta medida es preventiva porque actúa contra un factor causal: la ocultación de circunstancias personales que constituyan intereses susceptibles de influir en procedimientos de subvención o de contratación de forma indebida.
- Las **medidas contingentes** son las que actúan sobre una **eventual materialización de los riesgos** con el objetivo de detectar indicios de forma rápida y responder de forma sistemática y proporcional. Por lo tanto, buscan detectar si se ha materializado el riesgo y reducir la gravedad de sus consecuencias (corrección y persecución). Un ejemplo de medida contingente sugerida por la herramienta de autoevaluación es

---

<sup>11</sup> (1) El comité de evaluación está formado por varios miembros del personal de nivel directivo que hacen turnos en esta función, y hay aleatoriedad en la selección para cada uno de los diferentes comités de evaluación. (2) La AG [autoridad de gestión] dispone de una instancia superior encargada de revisar por muestreo las decisiones adoptadas por el primer comité de evaluación. (3) La AG dispone de una política en materia de conflicto de interés que incluye una declaración anual y un registro por parte de todo el personal, y aplica medidas dirigidas a garantizar el cumplimiento. (4) La AG imparte regularmente a todo el personal cursos adecuados de formación en materia de deontología y de integridad. (5) La AG vela por que todas las personas sean conscientes de las consecuencias de participar en actividades que podrían comprometer su integridad, y describe claramente las consecuencias que se derivarían de determinadas conductas irregulares. (6) Se publicarán todas las convocatorias de propuestas. (7) Todas las solicitudes se registrarán y se evaluarán de acuerdo con los criterios aplicables. (8) Todas las decisiones relativas a la aceptación o rechazo de las solicitudes se comunicarán a los solicitantes. Traducción propia.



que haya una instancia superior que revise por muestreo las decisiones adoptadas por el comité de evaluación. Esta medida es contingente porque permitirá detectar si se ha materializado algún conflicto de interés en algún miembro del comité de evaluación y se ha favorecido alguna persona solicitante de forma indebida.

---

Para las organizaciones que tienen que elaborar su primer PMA, aquel nivel de análisis más generalista es ya un gran avance. En cambio, para los entes públicos que tienen más experiencia, desde la Oficina Antifraude ofrecemos herramientas para un análisis de los riesgos más profundo.

---

Las herramientas facilitadas por la Oficina Antifraude os permitirán:

- Distinguir, primero, los **factores causales**; aquellas circunstancias que crean las oportunidades o los incentivos para los riesgos. Al especificar estos factores, os será más fácil encontrar, de forma sistemática, medidas que eliminen o reduzcan cada oportunidad o incentivo.
- Centrarse, después, en la eventual materialización del riesgo y sus **efectos**. A partir de aquí, también os resultará más sistemática y exhaustiva la búsqueda de medidas contingentes: no sólo de detección, sino también otras a menudo olvidadas, de corrección (restaurar y compensar los daños causados) y persecución (exigencia de responsabilidades).

### 3.4.1. Herramientas sobre cómo realizar el análisis de los factores y los efectos de los riesgos

En la web de la Oficina Antifraude encontraréis el siguiente material de apoyo:

- Dentro de la [guía virtual](#), **haced clic sobre la fase 2 del gráfico** del ciclo de gestión de riesgos («Fase de análisis») y encontraréis:
  - «Fase de análisis»: explicación del objetivo y los resultados esperados del trabajo que hace el equipo en esta fase, distinguiendo el análisis de los factores y de los efectos.
  - «En la práctica»: descripción, paso a paso, de cada tarea que hay que ir haciendo y recomendaciones de preguntas que podéis plantear en caso de que el análisis se estanque o que cueste avanzar.
  - Un [modelo de tabla](#) para facilitar la elaboración y la visualización progresiva de los análisis que va haciendo el equipo de trabajo.
- [«El análisis de los riesgos. Factores y efectos de los riesgos y mapas para facilitar el análisis»](#), publicación que ayuda a entender las dificultades en identificar los factores causales y explica la tipología de factores internos y externos propuesta por la Oficina Antifraude.
- La herramienta [«Cómo diferenciar prevención y contingencia»](#).

### 3.4.2. Herramientas específicas para el riesgo de conflictos de interés

- [«La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña»](#), un informe para entender qué es y qué no es conflicto de interés, distinguir conflictos de interés reales, potenciales y aparentes, y conocer las herramientas para gestionarlos así



como experiencias de otros países que han avanzado más en la regulación e implantación de estas herramientas.

- Guía interactiva [Gestión de los conflictos de interés](#), que os facilita la revisión exhaustiva de potenciales medidas preventivas y contingentes siguiendo las ocho herramientas de detección y gestión de los conflictos de interés (medidas preventivas), así como las cuatro herramientas de garantía (medidas contingentes).

### 3.4.3. Herramientas específicas para los riesgos inherentes a la contratación

- «[El factor humano. Motivaciones para transgredir y los factores de riesgo personales](#)», documento que describe 10 factores personales que generan incentivos u oportunidades para los riesgos.
- «[Los factores organizativos. Incentivos y oportunidades de riesgo derivados del funcionamiento interno de cada institución](#)», que enumera 21 factores organizativos relacionados con la dirección de la compra, la organización de su gestión, su control, su dotación de recursos humanos o su interrelación con la gestión económica y presupuestaria.
- «[Los factores procedimentales. Incentivos y oportunidades de riesgo durante el proceso de trabajo en un expediente de contratación](#)», que lista 21 factores procedimentales relacionados con las tareas más vulnerables durante la preparación, la licitación y la ejecución de los contratos.
- «[Factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos. Cómo se normaliza la corrupción en las organizaciones](#)», que recopila 14 factores potenciadores y perpetuadores de los riesgos, relacionados con el liderazgo de la institución y con la forma como se gestiona la cultura ética organizacional.

## 3.5. Revisar y completar las medidas y evaluar si el riesgo residual es tolerable

La mayoría de entes públicos ya disponen de medidas preventivas (por ejemplo, un código ético, plantillas para presentar las declaraciones de intereses...) y contingentes (buzón interno de denuncias, sistemas de indicadores de alerta —*red flags*— que monitorizan los órganos de control interno...).

En esta fase, los miembros del equipo de trabajo en el PMA debéis:

- Revisar las **medidas preventivas** ya existentes en vuestra organización y comprobar si actúan de manera efectiva contra todos los factores de riesgo relevantes analizados en la fase anterior. Si no, habrá que buscar nuevas medidas para completarlas.
- Revisar las **medidas contingentes** y comprobar si hacen falta nuevas medidas para detectar indicios de la materialización de cada riesgo (controles específicos, nuevos indicadores de alerta o *red flags*...) o nuevas medidas para mejorar los sistemas de corrección y persecución de los actos de fraude o corrupción.
- Evaluar el **nivel de riesgo residual** para garantizar que sea tolerable para la organización.

En la web de la Oficina Antifraude encontraréis, dentro de la [guía virtual](#), las siguientes **herramientas** para facilitar este trabajo. **Haced clic sobre la fase 3 del gráfico** del ciclo de gestión de riesgos («Fase de evaluación») para encontrar los recursos siguientes:



- «Fase de evaluación»: una explicación del objetivo y los resultados que obtendréis con el trabajo en esta fase.
- «En la práctica»: una descripción, paso a paso, de cada tarea que debéis ir haciendo de forma secuencial.
- Un modelo de tabla para facilitar la elaboración y visualización de los resultados de trabajo en esta fase.

### 3.6. Preparar el plan de tratamiento de los riesgos (el PMA)

El último trabajo que debéis hacer es planificar la implantación de todas las medidas previstas hasta el momento. El resultado será el plan de tratamiento de los riesgos (también llamado PMA, plan de integridad, plan de gestión de los riesgos para la integridad...) y tiene que prever, como mínimo, una persona responsable de cada medida y un plazo de implantación.

Desde la Oficina Antifraude, recomendamos implicar en la planificación aquellos mandos que participarán, de forma directa o indirecta, en la implantación de las medidas. De esta manera, podréis incorporar los ajustes necesarios para que el PMA sea factible y realista.

---

El PMA tiene que repartir de forma clara y segregada las funciones y responsabilidades derivadas de las medidas de prevención de los riesgos y las medidas de detección, corrección y persecución de los actos de corrupción y fraude.

---

En la web de la Oficina Antifraude, dentro de la guía virtual, os ofrecemos las siguientes **herramientas** para acompañaros en este trabajo. **Haced clic sobre la fase 4 del gráfico** del ciclo de gestión de riesgos («Fase de tratamiento») y encontraréis:

- «Fase de tratamiento»: una explicación del objetivo y los resultados que obtendréis con el trabajo en esta fase.
- «En la práctica»: una descripción, paso a paso, de cada tarea que debéis ir haciendo de forma secuencial.
- Un modelo de tabla para facilitaros la elaboración de un PMA que diferencie claramente el plan de prevención y el plan de contingencia.

### 3.7. Aprobar el PMA y realizar el seguimiento

Las personas o los órganos responsables últimos de la lucha contra la corrupción en cada ente público tendrán que estudiar y aprobar formalmente el PMA elaborado por el equipo de trabajo y planificado conjuntamente con la cadena de mando.

Desde la Oficina Antifraude, os recomendamos garantizar la transparencia y el rendimiento de cuentas del PMA en los espacios de control político y escrutinio ciudadano, tanto físicos (plenos municipales, comisiones de control en el Parlamento, solicitudes de acceso a la información...) como virtuales (sede electrónica, espacios web de transparencia y otros canales de información específicos para potenciales solicitantes de subvenciones o potenciales licitadores de contratos).



Una vez aprobado el PMA, empieza la fase de seguimiento para comprobar que el PMA se implanta tal como estaba previsto, si se cumple el calendario, si hace falta hacer ajustes en las medidas inicialmente planificadas y justificarlos, etc.

En la web de la Oficina Antifraude, dentro de la [guía virtual](#), encontraréis también **información de apoyo al seguimiento** del PMA. **Haced clic sobre la fase 5 del gráfico** del ciclo de gestión de riesgos («Fase de seguimiento») y revisad los apartados:

- «Fase de seguimiento»: con una breve descripción del objetivo del seguimiento del plan de tratamiento o PMA.
- «Propuesta de Antifraude»: con sugerencias para insertar el seguimiento en la gestión habitual del ente público.
- «En la práctica»: con explicaciones que enlazan el seguimiento con el inicio de un nuevo ciclo de gestión de riesgos, quizás no aplicable al PMA de los fondos Next Generation UE, pero sí a la integración de la gestión de los riesgos de corrupción en los procedimientos ordinarios de subvenciones o ayudas, de contratación, de acceso al empleo público o cualquier otro que requiera la gestión de vuestra organización.

### 3.8. Evaluar y rendir cuentas de la implantación y del impacto del plan

Una vez finalizado el plazo de ejecución de los fondos procedentes del PRTR, habrá **que evaluar** no sólo los resultados y el impacto de los fondos gestionados y ejecutados (evaluación de la política pública), sino también:

- El grado de implantación del PMA.
- Las dificultades encontradas, cuáles y cómo se superaron, y cuáles no.
- La eficacia del PMA en la lucha contra la corrupción y el fraude en la gestión y ejecución de estos fondos.

La Oficina Antifraude recomienda publicarlo en el espacio de transparencia de la sede electrónica institucional y rendir cuentas de los resultados.

## 4. Beneficios de incorporar la gestión de riesgos a la cultura institucional

---

Desde la Oficina Antifraude animamos a los entes públicos a aprovechar la elaboración de los PMA para **incorporar la gestión de los riesgos de corrupción y fraude** a toda su gestión pública.

Este paso **aportaría beneficios adicionales** al mero cumplimiento de la obligación formal establecida a la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, pensada exclusivamente para la protección de los intereses financieros de la UE. Incorporar la gestión de riesgos de corrupción y fraude a los procedimientos administrativos contribuye a:

- **Concienciar** a la organización sobre la existencia de los riesgos de corrupción y fraude y por qué es indispensable tratarlos, aunque no se pueda garantizar el riesgo cero.
- Incrementar la capacidad de **anticipación** de la institución (visión preventiva).
- Facilitar una **toma de decisiones** más clara, porque se conoce mejor la naturaleza de los riesgos inherentes a cada organización (factores y efectos).



- Proporcionar **certeza a los servidores públicos** sobre la conducta íntegra esperada en situaciones de riesgo, sobre todo si la elaboración de los planes para tratar los riesgos ha sido participativa (equipo de trabajo transversal) y se ha difundido internamente.
- Garantizar el uso de los fondos públicos para las finalidades previstas, priorizando **el interés general**.
- Recordar que la integridad no surge de forma espontánea; requiere trabajar en la **cultura ética** de la organización.

