



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

INFORME DE LAS MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE APROBADAS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR).

Los Planes Antifraude para la protección de los intereses financieros de la UE en la gestión del PRTR: una oportunidad para impulsar la integridad en la gestión pública.



[Informe n.º: 1.545](#)
[Aprobado por el Pleno el 20/12/2023](#)



FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN EL MARCO DEL PRTR

»» ¿POR QUÉ HAN TOMADO RELEVANCIA LOS PLANES ANTIFRAUDE? (PA)



La gestión del PRTR ha supuesto un cambio de paradigma, adquiriendo especial relevancia el control interno de las entidades, y en concreto, los Planes Antifraude como conjunto de medidas diseñadas para la prevención, detección, corrección y persecución del fraude.

»» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- Dado el volumen de los fondos gestionados del PRTR y los nuevos sistemas de gestión y control, los PA son una pieza esencial de garantía para los ciudadanos.
- Más allá de la gestión del PRTR, los PA pueden ser el impulso necesario para la consolidación de una cultura de integridad en el sector público.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

ÁMBITO OBJETIVO

47 Planes Antifraude, así como el resto de las medidas relativas a la prevención, detección, corrección y persecución del fraude aprobadas por las entidades.

ÁMBITO SUBJETIVO

Los 75 órganos y entidades del sector público estatal con asignación nominativa de fondos del PRTR en el PGE del 2022.

ÁMBITO TEMPORAL

Situación a 31 de mayo de 2022

→ Verificar que los planes y sistemas de medidas contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses implantados en las entidades cumplen con los requerimientos normativos.

→ Verificar que el proceso de elaboración y el contenido de esos planes y sistemas son adecuados para alcanzar los objetivos de gestión y control.

→ Favorecer el desarrollo de la integridad pública.



ODS.16
PAZ, JUSTICIA
E INSTITUCIONES
SÓLIDAS

»» CONCLUSIONES

- De las 75 entidades analizadas, 64 disponían de un PA y las 11 entidades restantes estaban en proceso avanzado de implantación.
- Queda pendiente la integración de los PA para la gestión del PRTR en el marco común de la Estrategia Nacional Antifraude (ENA).
- El 66% de los PA analizados ciñen sus medidas antifraude a la gestión de los fondos del PRTR exclusivamente, lo que puede erosionar la credibilidad del compromiso antifraude y el desarrollo de una cultura de integridad.
- En los PA analizados la mayor parte de las medidas esenciales están presentes, pero aún existe margen de mejora. También se han identificado buenas prácticas que pueden servir para guiar al resto de entidades.
- Ha de valorarse el proceso de diseño e implementación de estas medidas con un “enfoque paso a paso”, dada la novedad de la materia para muchas entidades.

»» RECOMENDACIONES

- ✓ A las distintas entidades:
 - ❖ Establecer estrategias de integridad y extender la aplicación de las medidas a la totalidad de las actividades no vinculadas con el PRTR.
 - ❖ Completar los análisis de riesgos con metodología propia y aprobar procedimientos específicos y más detallados para abordar el conflicto de intereses.
 - ❖ Continuar la definición, diseño y mejora de las medidas del ciclo antifraude y las acciones de difusión y formación, nutriendose de la experiencia propia, así como del aprendizaje de las buenas prácticas del resto, hasta la construcción de una auténtica cultura de integridad y ética pública.
- ✓ Al Gobierno:
 - ❖ Promover e impulsar la finalización y plena implantación de la ENA para que sirva de marco común a las políticas y planes que desarrollen las entidades.
 - ❖ Impulsar el desarrollo y la integración de tecnología de minería de datos de manera coordinada.



■ Introducción

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) es el instrumento a través del cual se canalizan los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y que asigna a España entre 2021 y 2026 un total de 140.000 millones de euros.

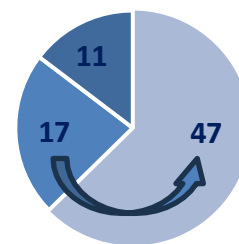
Se pretende que estos fondos impacten con rapidez en la economía para paliar los efectos de la pandemia y que produzcan cambios estructurales y profundos en la sociedad y en el modelo productivo. Esto requiere mecanismos ágiles y novedosos para su ejecución y por ello se ha modificado el paradigma de gestión de fondos europeos, pasando del tradicional modelo de justificación de gastos a otro basado en la consecución de hitos y objetivos, y procesos de control interno robustos para la gestión del gasto. Dentro de estos controles, se configuran como pieza esencial los *Planes antifraude* (PA) para luchar contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, en protección de los intereses financieros de la UE.

¿Qué se ha analizado en esta fiscalización?

Los PA que estuvieran aprobados a 31 de mayo de 2022, de acuerdo con la normativa, y demás medidas y procesos en relación con el ciclo antifraude de 75¹ órganos y entidades del sector público estatal en su condición de entidades decisoras o ejecutoras del PRTR.

De las 75 entidades analizadas, 47 habían aprobado un PA, algunos de los cuales se aplicaban en otras 17 entidades dependientes.

PA con los que contaban las entidades



■ PA propio ■ PA de su entidad matriz ■ Sin PA

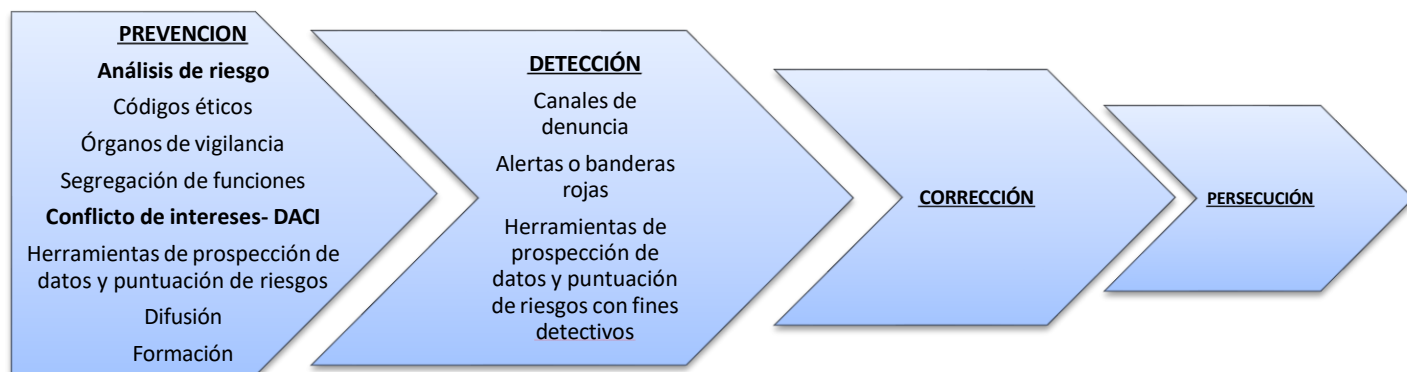
¿Y qué son los Planes antifraude?

Los PA son los documentos que articulan procesos, procedimientos y medidas en torno al ciclo antifraude, esto es la PREVENCIÓN, DETECCIÓN, CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación. Toda entidad que participe en la ejecución de las medidas del PRTR ha de disponer de un PA.

Su diseño y configuración se debe adecuar a las particularidades de cada entidad. No obstante, según la normativa de aplicación, deben incluir necesariamente 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 el conflicto de intereses**, dejando la elección de otras posibles medidas a las entidades.

¹ Las 75 entidades son las que aparecen con asignación nominativa del PRTR en PGE de 2022.

Fases del ciclo antifraude y medidas analizadas (en negrita las obligatorias por la normativa)



¿Y por qué tienen tanta relevancia los Planes Antifraude?

Porque los PA son una exigencia normativa para la gestión de los fondos del PRTR y su incumplimiento puede tener consecuencias financieras para nuestro país. Además, dicha obligatoriedad puede servir de impulso a la eficaz implantación de un sistema de integridad en la gestión pública con el más alto nivel de compromiso político y del de todos los empleados públicos.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

Dada la magnitud de los fondos canalizados y los efectos esperados, también para las generaciones futuras, el PRTR debe ser objeto de un especial seguimiento por el Tribunal de Cuentas.

Además, la configuración de los PA como pieza esencial para una gestión más eficiente y transparente, hace necesaria la labor del Tribunal de Cuentas, no solo para asegurar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, sino también para colaborar en el impulso y consolidación de los esfuerzos del sector público en la lucha contra el fraude, a través de la promoción de los más altos estándares de integridad pública.

■ Principales resultados y conclusiones

1. A 31 de mayo de 2022, 64 de las 75 entidades decisoras y ejecutoras analizadas disponían de un PA y las 11 entidades restantes estaban en proceso avanzado de implantación. De esas 64 entidades, 17 aplicaban el PA de su Ministerio de dependencia.

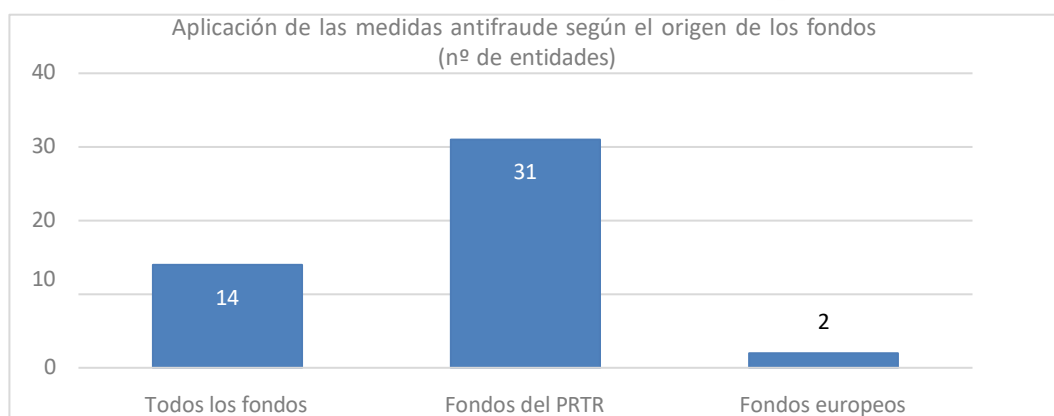
En las entidades que se adscriben a los PA elaborados por los Ministerios no siempre se han hecho las adaptaciones necesarias en relación con las particularidades de la actividad y la gestión de la entidad que se adscribe, lo que puede dificultar la efectividad de las medidas contenidas en el PA.

2. En los PA analizados la mayor parte de las medidas esenciales habían sido acogidas, si bien de manera no uniforme, por lo que aún existe margen de mejora.

A pesar del avance, con carácter general, el plazo de mayo de 2022 establecido normativamente para la implantación de los PA, no ha resultado bastante para que las entidades tuviesen diseñado un sistema suficientemente desarrollado para evitar los riesgos que se asumirían en la gestión de los fondos del PRTR.

Consolidar una cultura antifraude en las entidades es un proceso “paso a paso”, que requería en concreto la aprobación, modificación o desarrollo de los PA o de sus medidas en los meses siguientes al 31 de mayo de 2022, habiéndose observado una evolución del conjunto de esos planes y medidas acorde con ese enfoque “paso a paso” y un mayor compromiso con su mejora continua.

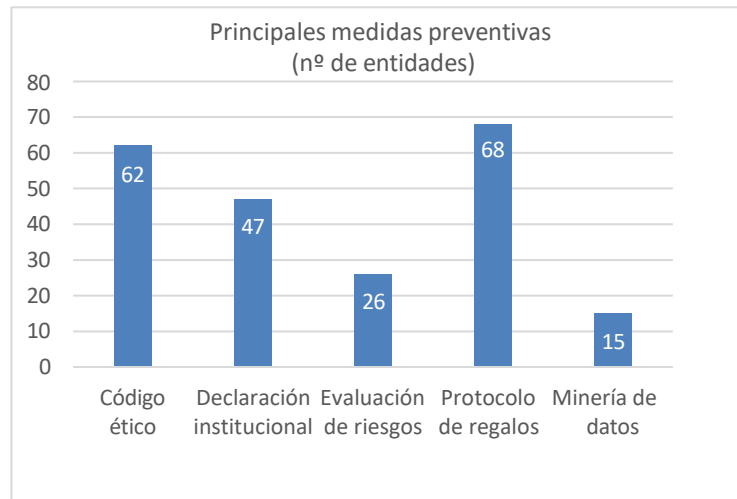
3. El 66% de los PA analizados ciñen las medidas antifraude a la gestión de los fondos del PRTR exclusivamente, y no las hacen extensivas al conjunto de su gestión, lo que puede erosionar la credibilidad del compromiso antifraude de las administraciones ante los ciudadanos y ante los propios trabajadores de las entidades, que pueden verse desincentivados en la promoción de la cultura de integridad.



4. Para la configuración de un verdadero “sistema antifraude” será preciso que la diversidad de PA aprobados se integren en el marco común de la Estrategia Nacional Antifraude (ENA) que permitiría, por un lado, ampliar la aplicación de las medidas antifraude a todos los fondos con independencia de su origen y, por otro, encajar los PA en orientaciones o políticas de integridad globales y con vocación de permanencia.

5. En relación con los elementos preventivos examinados, el alcance en el diseño realizado ha sido desigual entre las entidades analizadas.

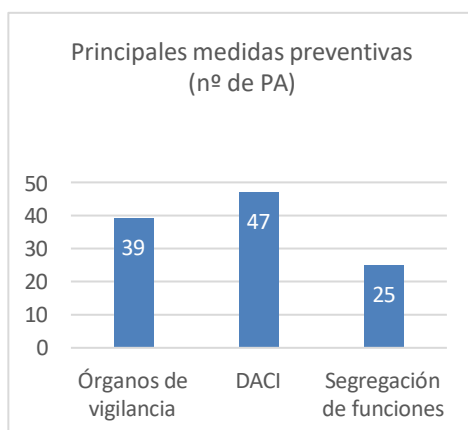
Entre las medidas preventivas con más seguimiento destacan las de disponer de códigos éticos y de protocolos de regalos, si bien en una gran parte de ellos las entidades se han limitado a reproducir lo dispuesto en la legislación aplicable, sin adaptar su contenido a valores éticos propios y sin contar con la participación de los destinatarios de dichos códigos y protocolos en su elaboración, lo que ayudaría a generar una cultura ética compartida entre los trabajadores, el órgano o la entidad y terceros con los que se relaciona.



Por su parte, el análisis de riesgo sólo se había realizado en 26 órganos y entidades siguiendo la metodología y los controles del modelo de la guía SNCA y sin realizar adaptaciones a una metodología propia que concrete por escrito comportamientos y acciones de riesgo propios de la entidad.

Una de las medidas con menor implantación y desarrollo ha sido la de disponer de herramientas de prospección de datos y de puntuación de riesgos en los procedimientos para prevenir el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses.

La aprobación de una Declaración Institucional, así como la obligación de suscribir Declaraciones de Conflicto de Intereses (DACI) han sido medidas de general y rápida aceptación, si bien se ha detectado margen de mejora en relación con el archivo y uso de las DACI.



En 39 de los 47 PA aprobados se preveía la existencia de **órganos de vigilancia**, si bien a fecha de realización de la presente fiscalización solo 25 estaban en funcionamiento.

Por su parte solo en 25 PA se preveía expresamente la **segregación de funciones** entre los órganos encargados de la gestión, los encargados de proponer, ordenar y realizar el pago y el órgano que responde del control de toda la ejecución, con un detalle muy heterogéneo.

6. Para la buena implantación de los PA es necesaria una buena formación del personal de las entidades en la protección de los intereses financieros y en los valores éticos en los que ha de basarse el servicio público. Esta formación ha tenido un alcance limitado, con desconocimiento en muchos casos por las propias entidades de qué personal la estaba recibiendo y sin atender al contenido de las tareas que cada individuo tiene encomendadas.

En cuanto a la difusión de los PA y de otros elementos como la Declaración Institucional y los códigos éticos, las entidades, con carácter general, han hecho acciones de difusión adecuadas a través de sus páginas webs.

.....

7. En relación con las medidas de detección, tanto la implantación de sistemas de banderas rojas o indicadores de riesgo, como el establecimiento de canales internos o externos de denuncia, han tenido una amplia acogida en los PA analizados.

Los catálogos de banderas rojas incorporados en los PA suelen ser una reproducción del listado previsto en la guía de la SNCA sin que se produzca adaptación a los riesgos propios y procedimientos de la entidad, observándose cierta confusión entre lo que son los riesgos y las alertas o banderas rojas, incluyéndose entre éstas verdaderos hechos constitutivos de fraude.

La práctica totalidad de los PA recogían expresamente canales externos y/o internos para la denuncia, así como un enlace en sus webs al buzón antifraude del SNCA. Además 35 de los PA preveían el uso de medios digitales para sus canales internos, si bien no siempre contaban con una regulación interna suficientemente desarrollada sobre la composición y régimen interno del órgano encargado de tramitar y/o gestionar las alertas o denuncias.

En cuanto a la confidencialidad, la protección del denunciante y los mecanismos de actuación ante denuncias falsas, si bien los PA analizados ya contemplaban todos o algunos de estos asuntos, la promulgación de la *Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, ha llevado aparejada la necesidad de adaptación de los canales internos de las entidades a los nuevos requerimientos y exigencias legales.

.....

8. En relación con las fases de corrección y persecución, los PA analizados recogen las medidas previstas en la normativa de aplicación, si bien, a la fecha de realización de la presente fiscalización han sido las fases que menor desarrollo han tenido por las entidades.

.....

9. Se han detectado ejemplos de buenas prácticas en las distintas fases del ciclo antifraude en los PA analizados que pueden servir para guiar los desarrollos posteriores por el resto de las entidades

.....

10. Las entidades han cumplimentado con carácter general los test de autoevaluación en materia antifraude previstos en la normativa, sin que los resultados de dichas evaluaciones se hayan incorporado al sistema de gestión y seguimiento (CoFFEE), al no estar preparado aún para la incorporación de dicha información.



■ Valoración Global

La aprobación de los PA para luchar contra el fraude, la corrupción, el conflicto de interés y la doble financiación en la protección de los intereses financieros de la UE en la gestión de los fondos del PRTR **ha sido llevada a cabo ampliamente en el ámbito del sector público estatal**, incluyendo no solo las medidas que la normativa ha dispuesto como obligatorias, sino también gran parte de aquellas otras que las diversas guías y orientaciones emitidas han recomendado.

Ahora bien, en general, el desarrollo de dichas medidas ha tenido un alcance limitado, debido a que el plazo previsto en la normativa para que las entidades dispusieran de un PA ha sido excesivamente breve. De hecho, muchas de estas entidades aprobaron o revisaron sus PA -o diversos elementos y medidas de estos- en los meses siguientes a la fecha límite establecida.

Además, **dada la novedad de estas medidas y la nula o escasa experiencia de la mayoría de las entidades sobre la materia, ha de evaluarse el proceso de diseño de los PA con un “enfoque paso a paso”** y destacar la importancia de que las políticas antifraude se asienten sobre fundamentos y pilares sólidos, adaptando cada entidad, en un proceso de mejora continua, sus sistemas y medidas a las particularidades de su entorno, su actividad y su funcionamiento, así como a la experiencia que vaya adquiriendo en materia de lucha contra el fraude y, en general, de integridad pública.

■ Principales recomendaciones

A los órganos y entidades del sector público estatal que gestionan fondos del PRTR

1. **Establecer estrategias de integridad pública** que den pleno sentido a las políticas, sistemas y planes antifraude que se desarrollen, y **extender la aplicación de las medidas a la totalidad de las actividades no vinculadas con el PRTR.**
2. **Completar los análisis de riesgos con metodología propia previamente establecida y aprobada**, concretando comportamientos y acciones de riesgo particulares de la actividad de la entidad.
3. **Aprobar procedimientos específicos y más detallados para abordar el conflicto de intereses**, concretando situaciones de conflicto aplicable a la actividad de la entidad, e ilustrándolas con ejemplos prácticos que favorezcan su pedagogía.
4. **Continuar la definición, diseño y mejora de las medidas del ciclo antifraude**, nutriéndose de la experiencia propia, así como del aprendizaje de las buenas prácticas implantadas por otros órganos y entidades, favoreciendo el intercambio, foros y marcos comunes.
5. **Proseguir con las acciones de difusión y formación en materia de integridad pública** con acciones como la remisión periódica de recordatorios y la adaptación de las acciones formativas en función del tipo de responsabilidad.

Al Gobierno

6. **Promover e impulsar la finalización y plena implantación de la Estrategia Nacional Antifraude** para que sirva de marco común a las políticas y planes que desarrollen las entidades.
7. **Impulsar el desarrollo y la integración de tecnología de minería de datos de manera coordinada** como herramienta útil en la lucha contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación.