



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES ANTIFRAUDE APROBADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES QUE PARTICIPEN EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

¿Disponen las entidades locales de planes antifraude adecuados para gestionar los fondos *NextGenerationUE*?



[Informe n.º: 1.528](#)
[Aprobado por el Pleno el 27 de julio de 2023](#)



FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES ANTIFRAUDE APROBADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES QUE PARTICIPEN EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PRTR

¿QUÉ ES UN PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE (PMA)?



Es el **conjunto de actuaciones** diseñadas para prevenir, detectar y mitigar el riesgo de fraude en una organización. Su **aprobación** se exige a toda entidad que participe en la ejecución del PRTR (Orden HFP/1030/2021). Debe **estructurarse** en torno a los cuatro elementos del «ciclo antifraude»: prevención, detección, corrección y persecución.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



Además de un gasto público más eficiente y transparente, la aprobación y puesta en práctica de un PMA contribuye a construir un sistema que fortalezca los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Los **PMA aprobados** por las EELL.

ÁMBITO SUBJETIVO

214 EELL que participaron en el PRTR y que hubiesen adquirido la condición de «entidad ejecutora» durante el primer semestre de vigencia de la Orden HFP/1030/2021.

ÁMBITO TEMPORAL

Desde el 1/10/2021 hasta el 15/8/2022.

Esta actuación se ha realizado de forma **coordinada** entre el **TCu** y los **OCEX**.



¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ▶ Determinar si las entidades han autoevaluado sus procedimientos según los principios de gestión del PRTR en materia antifraude.
- ▶ Verificar los procedimientos empleados por las entidades para elaborar y aprobar sus PMA; determinar su coste.
- ▶ Comprobar la efectiva aprobación de los PMA y examinar su contenido.
- ▶ Valorar la adecuación del contenido de los PMA en relación con los cuatro elementos del ciclo antifraude.
- ▶ Examinar la implantación de los PMA y verificar si las entidades han cumplido sus procedimientos en caso de situaciones de fraude o de conflictos de interés.



CONCLUSIONES

- ✓ **Ausencia de una fuente de información** con las convocatorias financiadas con el MRR.
- ✓ **Dificultades** para las EELL para determinar la obligatoriedad de aprobar un PMA.
- ✓ **La mayoría de las entidades aprobó un PMA.**
- ✓ **Escasa implantación** de una **cultura de lucha contra el fraude** en las EELL
- ✓ La mayor parte de los planes fueron **elaborados internamente**.
- ✓ Se generó un **coste de casi 750.000 €** por las contrataciones realizadas para el cumplimiento de las obligaciones en materia antifraude.
- ✓ **Tareas pendientes en la aplicación de las medidas antifraude:**
 - **Prevención:** menos de la cuarta parte de las entidades disponía de todas las medidas analizadas.
 - **Detección:** menos de la mitad de las entidades contaba con todas las medidas analizadas.
 - **Corrección y persecución:** casi todas las entidades habían establecido procedimientos con esta finalidad.



RECOMENDACIONES

- ▶ Las **AAPP convocantes de subvenciones financiadas con el MRR** deberían incluir de forma expresa en sus convocatorias las obligaciones de las EELL beneficiarias en relación con la necesidad de aprobar un PMA.
- ▶ Las **EELL** deberían:
 - **Remitir sus PMA aprobados** al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.
 - Elaborar los PMA –las que aún no lo hayan hecho– y revisarlos internamente, **evitando recurrir a su externalización**.
 - **Difundir entre su personal** las políticas antifraude, los códigos éticos y/o de conducta, los indicadores de riesgo y los canales de denuncia de fraude.
 - **Revisar y mantener actualizada la información publicada** en sus páginas web, sedes electrónicas y/o portales de transparencia.
 - **Publicar los PMA** aprobados en sus páginas web, sedes electrónicas y/o portales de transparencia.



■ Introducción

El Consejo Europeo del 21 de julio de 2020 acordó un paquete de medidas de gran alcance para contribuir a la reconstrucción de los Estados miembros, reparar los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia provocada por la COVID-19 e impulsar su transición ecológica y digital. Entre estas medidas se encuentra la puesta en marcha de un **Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)** por valor de 750.000 millones de euros.

El desembolso de los recursos a los Estados miembros, previsto durante el periodo 2021-2026, se articula a través de varios programas, entre los que destaca el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**, por importe total de 672.500 millones de euros.

El instrumento a través del cual se canaliza el acceso a los fondos europeos del MRR es el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)**, *España puede*, aprobado formalmente por las instituciones europeas el 13 de julio de 2021. A través de este mecanismo, **España podrá recibir hasta 140.000 millones de euros en el periodo 2021-2026**. De los 140.000 millones de euros, 70.000 se materializarán en forma de créditos y otro importe de similar cuantía en forma de transferencias no reembolsables.



Para garantizar la correcta gestión de los fondos y dar cumplimiento a las exigencias que la normativa comunitaria impone a España en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión como Estado miembro beneficiario de los fondos del MRR, se aprobó la **Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR**. El artículo 6 de la Orden 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.

¿Qué es un plan de medidas antifraude?

El **plan de medidas antifraude (PMA)** es el conjunto de actuaciones diseñadas para prevenir, detectar y mitigar el riesgo de fraude en una organización. Debe estructurarse en torno a los cuatro elementos clave del «ciclo antifraude» (prevención, detección, corrección y persecución), así como contemplar procedimientos para prevenir y corregir situaciones de conflictos de interés y evitar la doble financiación.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

Debido a su dimensión socioeconómica sin precedentes, el PRTR ha de ser objeto de singular atención en el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal.

Además de un gasto público más eficiente y transparente, la aprobación y puesta en práctica de los PMA por parte de aquellas entidades que ejecuten medidas vinculadas al PRTR contribuirá a construir un sistema que fortalezca los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

¿Qué se ha fiscalizado?

Los **PMA aprobados por las entidades locales (EELL)** que participen de las medidas del PRTR y que hubiesen adquirido la **condición de «entidad ejecutora» durante el primer semestre** desde la **entrada en vigor** de la citada **Orden HFP/1030/2021**, así como la **implantación de las medidas** en ellos contenidas.

¿Cómo se ha desarrollado?

Esta actuación se ha realizado de forma **coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas**.

Los trabajos de fiscalización se han realizado sobre una muestra de **214 EELL de todo el territorio nacional** adjudicatarias de recursos del MRR entre el 1 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022.

Cada **órgano de control** ha llevado a cabo la actuación sobre las **entidades del ámbito territorial en el que desarrolla su competencia fiscalizadora** y el **Tribunal de Cuentas** la ha efectuado sobre las de las comunidades autónomas sin órgano de control externo (**Cantabria, Castilla-La Mancha¹, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia**), así como sobre aquellas en las que dichos órganos no participaron en esta actuación coordinada (**Andalucía y Canarias**).



¿Han colaborado las entidades durante la realización de los trabajos?

Las entidades fiscalizadas han cumplido, en general, con su deber de colaboración, si bien el Ayuntamiento de Cuenca no aportó su PMA durante los trabajos y únicamente informó de su existencia durante el trámite de alegaciones, sin aportarlo, por lo que no ha podido ser examinado.

¹ El funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha comenzó en marzo de 2023, tras la aprobación de su *Reglamento de Organización y Funcionamiento*.

■ Principales resultados y conclusiones

1. Ausencia de una fuente completa de información que incluyera la totalidad de las convocatorias financiadas con el MRR.

En septiembre de 2022 **no existía una fuente de información completa que incluyera la totalidad de las convocatorias** de ayudas y subvenciones con cargo al MRR para la ejecución de las medidas contenidas en el PRTR, así como las entidades beneficiarias de dichas convocatorias y los recursos asignados.

.....

2. Dificultades para las EELL para determinar la obligatoriedad de aprobar un plan antifraude.

En algunos casos las EELL tuvieron **dificultades a la hora de considerarse** o no **entidades ejecutoras** y, en consecuencia, estar sometidas a la obligación de aprobar un plan antifraude.

La **normativa se fue clarificando durante el año 2022** hasta que el Ministerio de Hacienda y Función Pública publicó en **marzo de 2023** en su web **la obligatoriedad de aprobar un PMA para todas aquellas EELL beneficiarias de alguna subvención financiada con el MRR.**

.....

3. Escasa implantación de una cultura de lucha contra el fraude en las EELL antes de su participación en la ejecución del PRTR.

Poco más de la mitad de las entidades había efectuado a 30 de septiembre de 2022 autoevaluaciones de sus procedimientos para valorar el grado de cumplimiento de los principios de gestión del PRTR en materia antifraude y había previsto su reiteración en el tiempo. No obstante, el 11 % de las entidades que disponían de ellas no previeron su reiteración anual, como exige la Orden HFP/1030/2021.

El elevado número de entidades que no habían llevado a cabo estas autoevaluaciones, así como la reducida puntuación obtenida (el 39 % no alcanzó la mitad de la puntuación máxima, 64 puntos), ponen de manifiesto la **escasa implantación de una cultura de lucha contra el fraude en las EELL antes de su participación en la ejecución del PRTR.**

.....

4. La gran mayoría de las entidades aprobó un PMA.

El **83 % de las entidades** había **aprobado un plan antifraude al cierre de los trabajos, 170 entidades**, y otro **8 %** lo hizo **con posterioridad, 17 entidades**. No obstante, **56 entidades aprobaron sus planes con retraso** respecto del plazo máximo de 90 días establecido en la Orden HFP/1030/2021.

El **9 % de las entidades incumplieron la obligación de aprobar un PMA**, los ayuntamientos de Alcúdia, Arapiles, Baiona, Balsareny, Banyeres del Penedés, Bárcena de Campos, Daroca de Rioja, Fuente de Santa Cruz, Fuentesauco, Higuera la Real, Mogente, Noja, Sahagún, Solana de Rioalmar, Traspinedo y Yeste, la Comarca de Cinca Medio y el Consorci del Bages per la Gestió de Residus.

.....

5. La mayor parte de las entidades elaboró internamente sus planes.

El **69 %** de las entidades **desarrollaron los PMA internamente**, de acuerdo con las recomendaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Por su parte, **el 28 % externalizó con terceros su elaboración**, fundamentalmente a través de contratos menores, sin que se hubiera observado una concentración de adjudicatarios en los procedimientos de contratación, y el **3% se adhirió** a los planes de otras administraciones públicas, realizando, únicamente, 1 de ellas las necesarias adaptaciones a su estructura organizativa y peculiaridades en la gestión.

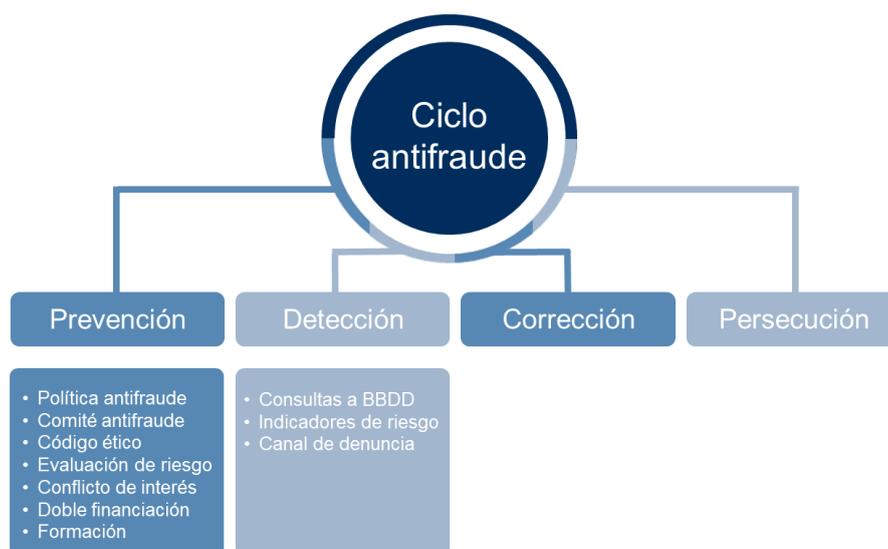
6. Se incurrió en un gasto de casi 750.000 euros para el cumplimiento de las obligaciones en materia antifraude.

El **39 % de las 170 entidades** que tenían aprobado un PMA al cierre de los trabajos incurrieron en gastos por importe de **740.960,39 euros**, derivados de las **contrataciones realizadas y otros instrumentos formalizados** tanto para la **elaboración de los planes** como para el **cumplimiento del resto de obligaciones** de la Orden HFP/1030/2021.

7. Escasa implantación de las medidas antifraude contenidas en los planes.

En líneas generales, **los PMA aprobados se articularon en torno a los cuatro elementos clave del ciclo antifraude**, esto es, la prevención, la detección, la corrección y la persecución.

Sin embargo, la aplicación efectiva de los planes no fue completa, puesto que **únicamente el 13 %** de las entidades que los habían aprobado **había desarrollado al cierre de los trabajos la totalidad de las medidas analizadas en ellos contenidas**, los ayuntamientos de Alicante, Ávila, Bilbao, Castelló de la Plana, Donostia-San Sebastián, Ermua, Gijón, Girona, Lalín, Sant Feliu de Guíxols, Tarragona, Torrelavega, Valencia, Valladolid, Vitoria-Gasteiz y Zumarraga; las diputaciones provinciales de Burgos, Cádiz, Palencia, Pontevedra y Valladolid, y la Comarca del Ripollés.

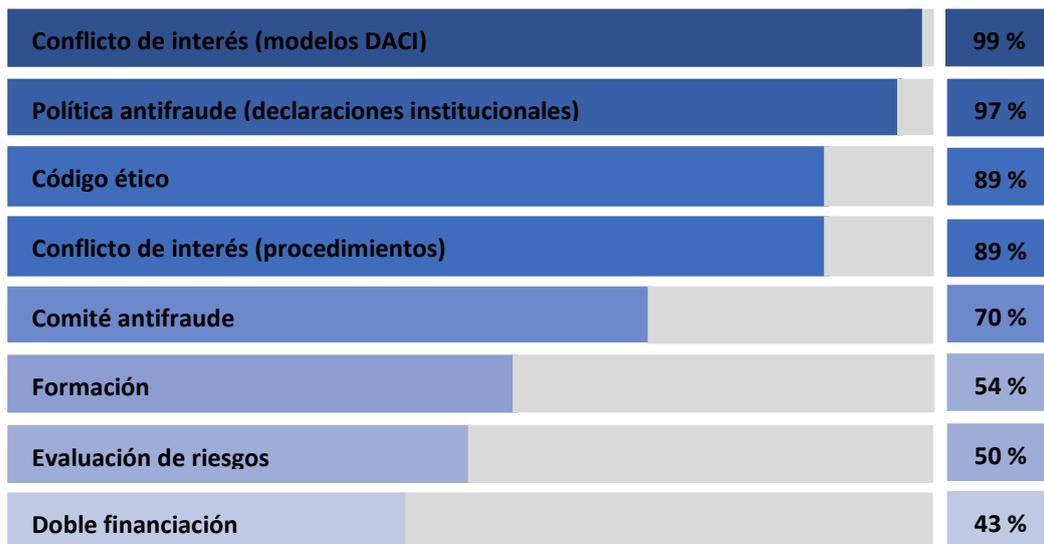


8. Prevención del fraude: menos de la cuarta parte de las entidades disponía de todas las

medidas analizadas.

Únicamente el **20 %** de las entidades **contaba con todas las medidas de prevención analizadas**: habían suscrito declaraciones institucionales que sentaban las bases de sus políticas antifraude, habían constituido comités antifraude, contaban con códigos éticos, habían realizado evaluaciones del riesgo de fraude, disponían de medidas para prevenir los conflictos de interés, habían establecido procedimientos para evitar la doble financiación y se había recibido formación en la materia.

Las medidas más extendidas en las entidades, de mayor a menor grado, fueron:



9. Detección del fraude: menos de la mitad de las entidades contaba con todas las medidas analizadas.

El **41 % de las entidades contaba con todas las medidas de detección** analizadas: consultaban información relevante contenida en bases de datos con el objetivo de poner de relieve potenciales fraudes y conductas irregulares que *a priori* puedan pasar inadvertidas, habían desarrollado catálogos de indicadores de riesgo de fraude y habían establecido canales de denuncia para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hubiesen detectado.

Las medidas más extendidas en las entidades, de mayor a menor grado, eran:



10. Corrección y persecución del fraude: el 87 % de las entidades había establecido procedimientos que se activarían con esta finalidad en el supuesto de detectarse un posible

fraude o su sospecha fundada.

11. Cumplimiento generalizado en materia de transparencia.

Con carácter general, era en los propios planes donde se establecía la necesidad de que las entidades los publicaran, si bien los ayuntamientos de Santa María de Cayón, Santander y Santoña no realizaron tal difusión.

Se observaron algunas deficiencias en relación con la publicación de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales y de las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables.

■ Valoración global

La participación en la ejecución del PRTR ha supuesto para las EELL la **necesidad de disponer de medidas destinadas a la lucha contra el fraude**, la corrupción y los conflictos de interés **con las que la mayoría no contaban** antes de la entrada en vigor de la Orden HFP/1030/2021.

Aunque la adaptación a estos requerimientos ha entrañado **un importante esfuerzo para** la mayoría de las **entidades** –agravado por las **dificultades iniciales a las que se enfrentaron** las entidades del sector público local **para determinar si estaban o no obligadas a aprobar un plan de medidas antifraude**–, los **avances** en esta materia se han limitado, con carácter general, a la **aprobación de los planes, quedando pendiente la implantación efectiva de algunas de las medidas** en ellos contenidas, **así como el desarrollo de una cultura de lucha contra el fraude**. Esto se ha debido, en parte, a la premura con la que las entidades tuvieron que aprobar los planes, no habiendo transcurrido, todavía, tiempo suficiente para interiorizar un cambio tan sustancial en las organizaciones.

■ Principales recomendaciones

A las AAPP convocantes de subvenciones financiadas con el MRR

1. **Incluir de forma expresa** en las bases reguladoras de las subvenciones y/o en las convocatorias las condiciones de la participación de las entidades que resulten beneficiarias de los recursos y las obligaciones de éstas, en especial, en relación con la necesidad de aprobar un PMA.

A las entidades locales

2. **Remitir al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude** sus PMA aprobados al objeto de contribuir al proceso de elaboración de la Estrategia Nacional Antifraude.
3. Dotarse de los medios adecuados para poder elaborar sus planes –las que aún no lo hayan hecho ya– y revisarlos internamente, **evitando recurrir a su externalización**.
4. **Difundir entre su personal:**
 - **Políticas antifraude** ➡ Ayuntamientos de Manzanares y Torrijos y Diputación Provincial de Toledo.
 - **Códigos éticos y/o de conducta** ➡ Ayuntamientos de Baeza, La Matanza de Acentejo, Manzanares, Puente Genil, Reinosa, San Javier y Sevilla y la Diputación Provincial de Toledo.
 - Existencia de **indicadores de riesgo** ➡ Ayuntamientos de Baeza, La Matanza de Acentejo, Puente Genil, Reinosa, San Cristóbal de La Laguna, Toledo, Torrijos y Úbeda y la Diputación Provincial de Toledo.
 - Existencia de los **canales** habilitados para la interposición de **alertas o denuncias de fraude** ➡ Ayuntamientos de Baeza, La Matanza de Acentejo y Manzanares.
5. **Revisar y mantener actualizada la información publicada** en sus páginas web, sedes electrónicas y/o portales de transparencia.
6. **Publicar los PMA** aprobados en sus páginas web, sedes electrónicas y/o portales de transparencia.