



**JORNADA NUEVOS RETOS DE LOS PLANES DE  
MEDIDAS ANTIFRAUDE**

**SUPERVISIÓN, JUSTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE SU  
IMPLEMENTACIÓN**

**Sofía Viñayo Fernández**  
*Subdirectora adjunta del Servicio Nacional de  
Coordinación Antifraude*  
**Barcelona, 30 de mayo de 2024**

# ÍNDICE

1

Reflexiones sobre el sistema de control del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

2

Experiencia SNCA: Debilidades y fortalezas en la aplicación de los PMA en el SP español

3

OLAF: Marco general de riesgos Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

4

Experiencia controles a posteriori: Autoridad de Control, Comisión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo

5

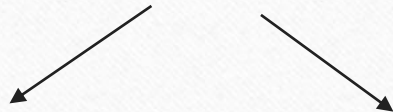
Retos futuros de los PMA

Las previsiones contenidas en el MRR y PRTR se han traducido en **nuevas exigencias a nivel nacional en los sistemas de control interno de gestión o de nivel 1** con la finalidad de reforzar la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción, los conflictos de interés y de evitar doble financiación.



## PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE

*“Toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un PMA 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”.*



Avance directo en la **adaptación de las normas y conceptos internacionales de control interno y de gestión de riesgos a las realidades locales y al sector público**

Un paso más en la **incorporación de los objetivos de integridad en las políticas y prácticas de control interno y de gestión de riesgos existentes**



Evolución de los sistemas de gestión de fondos europeos



# 1 Reflexiones sistema de control de PRTR

**Control interno del órgano ejecutor (Nivel 1)**

- Órganos gestores

**Control interno del órgano independiente (Nivel 2)**

- Órganos de control interno de las Administraciones (IIGG).

**Auditorías y controles ex-post (Nivel 3)**

- IGAE, Intervenciones Generales de las CCAA
- Posibilidad de contratar con auditores privados

## Nivel 1

- Cumplimiento de los **requerimientos legales, de objetivos y de buena gestión financiera** exigidos.
- Incluye la aplicación de **medidas antifraude**.

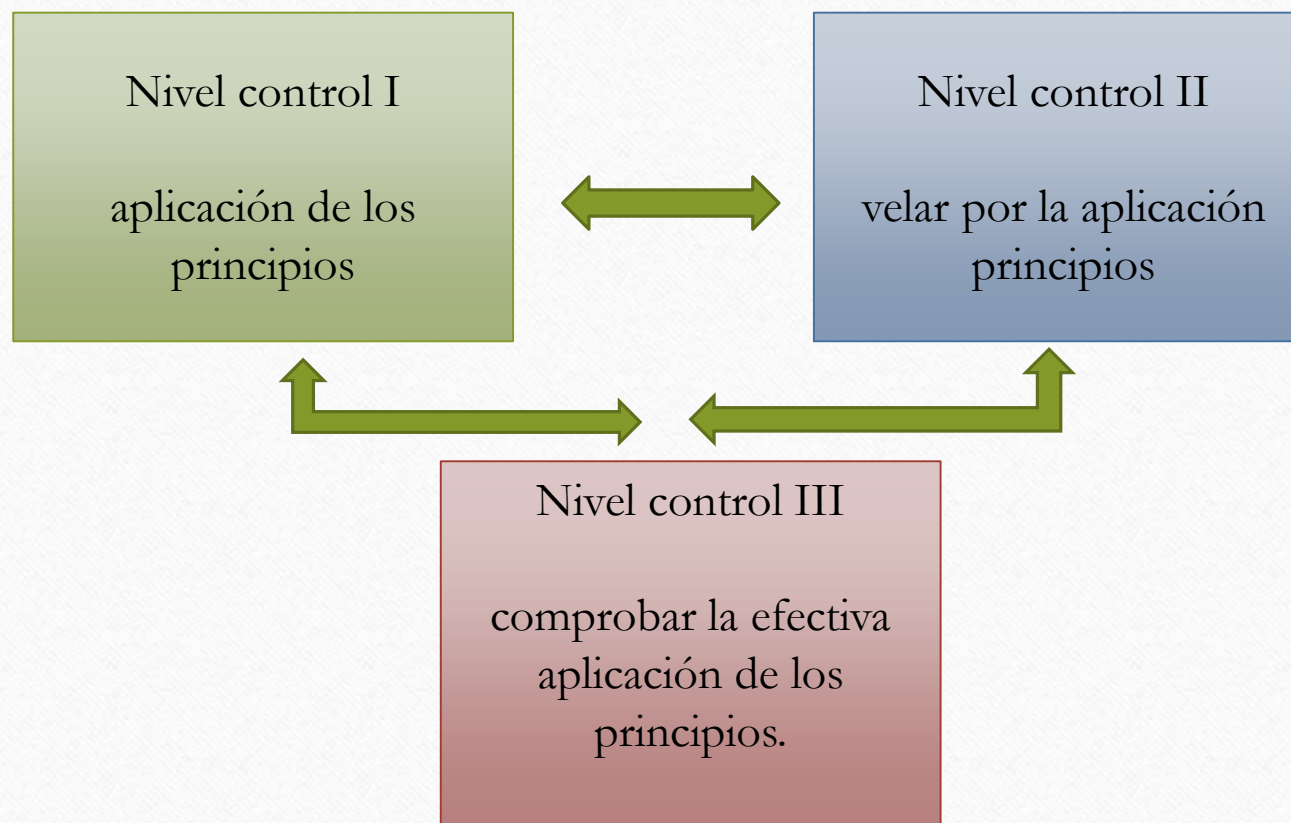
## Nivel 2

- Participación del órgano de control en **mesas de contratación**
- **Informe previo** de las bases reguladoras de subvenciones
- **Control ex ante de legalidad** sobre los actos de ejecución de gasto que es preceptivo y vinculante

## Nivel 3

- Auditorías sobre las **solicitudes de pago enviadas a la Comisión** (incluido el cumplimiento de hitos y objetivos)
- Auditorías de **sistemas**
  - Seguimiento de hitos y objetivos
  - Existencia de medidas adecuadas para prevenir detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses
  - Doble financiación de proyectos/vinculación del gasto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
- Auditorías de **inversiones**

## Independencia y retroalimentación entre los tres nivel de control

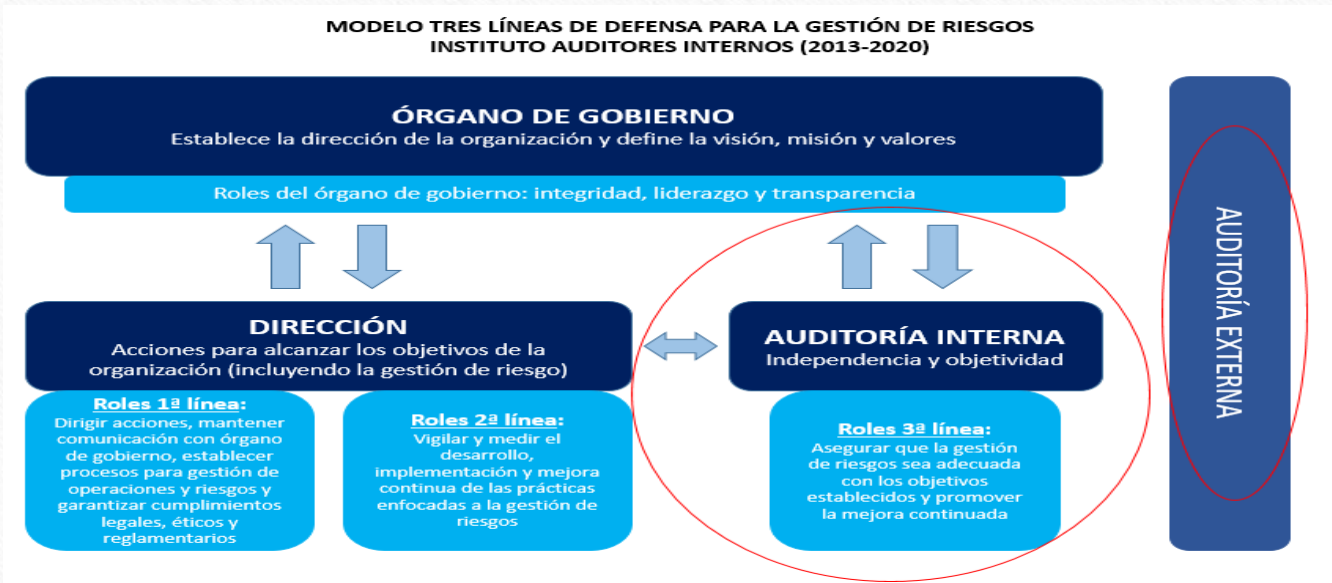


**ACTUACIONES A REALIZAR:**  
Dependerán del nivel del sistema de gestión y control en el que nos encontremos

# 1 Reflexiones sistema de control de PRTR

✓ Asegurar que el control interno se realice correctamente, evitando que se quede en una mera imposición burocrática.

✓ Oportunidad para que el control Nivel I se aproveche de la experiencia y los conocimientos controles Nivel II y III.



Lucha contra el fraude desde una perspectiva amplia: Importancia de una función de auditoría interna que proporcione garantía y asesoramiento independientes y objetivos para reforzar el control interno y la gestión de los riesgos de integridad



*“La auditoría interna puede contribuir no sólo al logro de los objetivos financieros y al control de los recursos, sino también a mejorar la toma de decisiones y la gestión de riesgos en apoyo de los objetivos estratégicos y los objetivos generales” (Manual Integridad Pública OCDE)*



*The role of internal auditing in Enterprise-wide Risk Management*



*Guía práctica. El papel de los auditores de los Estados miembros en la prevención y la lucha contra el fraude (OLAF)*

**FUTURO y EXTENSIÓN DEL MODELO:** Más allá del MRR y el resto de fondos europeos, la implementación de este modelo de control y la consolidación de los PMA y sus distintas estructuras y procedimientos en la administración española abre las puertas a su **extensión futura a la totalidad de los sistemas de control públicos españoles**, tal y como ya se recoge en el [Sistema de Integridad de la Administración General del Estado \(AGE\)](#):

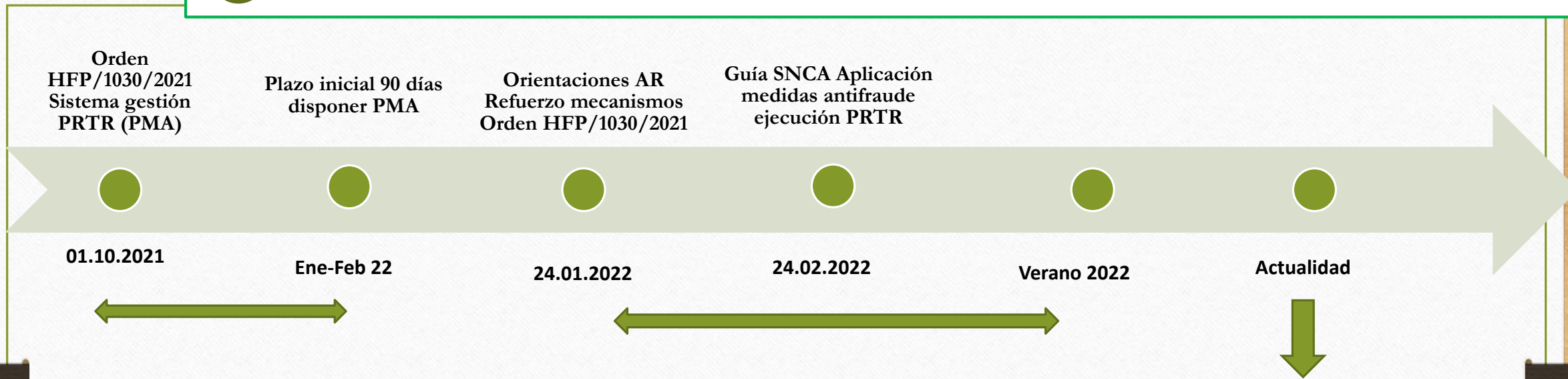


**NUEVO ESCENARIO** dentro de la **protección de los intereses financieros de la UE**, en particular, y en los **sistemas de control de las entidades españolas**, en general, en base a los **elementos de la gestión y el control público que se están viendo más reforzados**:





## 2 Experiencia SNCA: Debilidades y fortalezas en la aplicación de los PMA en el SP español



### PMA iniciales previos orientaciones AR y guía SNCA

- Muchas dudas respecto entidades obligadas.
- PMA iniciales muy sencillos y menos elaborados (en muchas ocasiones, meras declaraciones de intenciones)
- Uso habitual del test Anexo II.B.5 Orden HFP/1030/2021 en lugar de una autoevaluación de riesgos.
- Escaso uso de matrices y otras herramientas de evaluación de riesgo.
- Definiciones muy genéricas de las unidades o comités antifraude encargados de la aplicación PMA.
- Escaso desarrollo de sistemas de control interno.
- Falta procedimientos estructurados (detección, canales de denuncias, conflicto interés, medidas corrección, traslado hechos autoridades competentes...).
- Desconocimiento competencias EPPO.

### PMA posteriores orientaciones AR y guía SNCA

- Entidades decisoras/ejecutoras/instrumentales.
- PMA más elaborados y cada vez con una uniformidad mayor.
- Tendencia inicial al uso matrices EGESIF 14-0021/UAFSE y posterior trasvase hacia la matriz SNCA.
- Asimilación estructura comités antifraude Orientaciones AR.
- Creciente interés por desarrollo de sistemas de control interno.
- Elaboración de procedimientos más estructurados (detección, canales de denuncias, conflicto interés, medidas corrección, traslado hechos autoridades competentes...).
- Inclusión modelo denuncia EPPO (Anexo III Guía SNCA) y previsión comunicación procedimientos judiciales y administrativos sancionadores (Anexo IV Guía SNCA)

### - NUEVOS PMA emitidos en base orientaciones AR y Guía SNCA - ACTUALIZACIONES PMA existentes

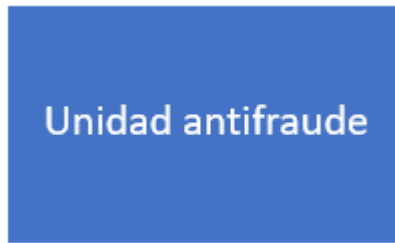
- Mayor normalización y uniformidad en base a lo que ya se ha ido constatando en los PMA aprobados con posterioridad a las orientaciones de la AR y a la guía del SNCA.
- Consolidación ideas y requisitos generales.
- Enfoque más asentado en necesidades PMA.
- Apertura a nuevos retos y evolución futura medidas PMA.



### Pilares fundamentales de los PMA

Art. 6.5 Orden HFP/1030/2021 + [Guía aplicación medidas antifraude ejecución PRTR \(SNCA\)](#)





- ✓ Evolución de la definición de estas unidades antifraude, tanto en su composición como en sus funciones.
- ✓ **Presencia de estas unidades en prácticamente la totalidad de los PMA, ya sea como adaptación de estructuras existentes o como creación de nuevas estructuras.**
- ✓ Equipo multidisciplinar (Orientaciones AR / Guía SNCA)
- ✓ A raíz del PRTR, comienzo de la consolidación de estas estructuras dentro del imaginario del sector público español como uno de los elementos centrales de la lucha contra el fraude y extensible a otros ámbitos (Sistema Integridad AGE / ENA).



- ✓ Designada en ocasiones como responsable del Sistema internos de información
- **Dudas composición unidades antifraude: separación niveles de control (caso EELL)**

## 2 Experiencia SNCA: Debilidades y fortalezas en la aplicación de los PMA en el SP español



Evaluación de riesgos



- ✓ Siendo un elemento muy poco previsto en los PMA aprobados durante los primeros meses, donde incluso era una práctica habitual que el del test Anexo II.B.5 Orden HFP/1030/2021 sustituyera a la propia evaluación de riesgos, es un **elemento central** y mucho más trabajado en los **PMA** aprobados después de la publicación de la guía del SNCA y las numerosas actualizaciones que se están recibiendo.
- ✓ **Adaptaciones de la matriz riesgos SNCA** muy interesantes en numerosas entidades .



- Continuar **adaptación herramientas evaluación riesgos a la realidad de cada entidad.**
- Continuar la mejora de las evaluaciones de riesgos, señales de alarma y mecanismos de control enfocados a los **riesgos específicos del MRR y sus elementos centrales** (principios transversales y cumplimiento H/O), al **marco general de riesgos del MRR** que ha definido la **OLAF** y a aspectos sobre los que debe de irse ampliando la gestión de riesgos (**p.e. contratos menores, contratación de personal, reformas o nuevos método de gestión del PRTR**)



Medidas preventivas



✓ De acuerdo con los PMA recibidos y analizados por el SNCA, se ha constatado la presencia habitual en todos ellos, tanto en su versión inicial como en sus distintas actualizaciones, de estas medidas de carácter horizontal y transversal entre las que destacan:

- **Política antifraude entidad** (Modelo declaración institucional contra el fraude – Anexo III Orientaciones AR).
- **Código ético o de conducta** (Modelo Anexo IV Orientaciones AR).
- **Formación y sensibilización.**

➤ Necesidad de una mayor **descripción de los sistemas de control interno de gestión (nivel I).**



## 2 Experiencia SNCA: Debilidades y fortalezas en la aplicación de los PMA en el SP español



Medidas detección:  
Banderas Rojas



✓ Elemento presente en todos los PMA y elaborado en base a las numerosas guías y orientaciones existentes.

➤ Continuar trabajo de desarrollo evaluación de riesgos, indicadores de alarma y controles en base a:

- **Riesgos específicos del MRR y sus elementos centrales** (principios transversales y cumplimiento H/O).
- **Marco general de riesgos MRR** (ver “Implementing the Recovery and Resilience Facility: A general risk framework. OLAF, May 2022”).
- **Riesgos** que figuran con una **valoración más alta** en la evaluaciones estudiadas o presentes en las últimas multas impuestas por la CNMC: prácticas colusorias (ver “Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas. OCDE, Feb 2009”), manipulación concurrencia, documentos falsificados, conflictos de interés o pérdida de pista de auditoría, por ejemplo.
- **Procedimientos específicos que se estén detectando por la entidad**

➤ Recordar importancia **definir procedimientos para su aplicación efectiva, incorporarlos a los manuales de procedimientos y comunicarlos al personal en posición de detectarlos**, con especial atención al momento de realizar estas comprobaciones ex-post y las técnicas de muestreo aplicables en su caso.



## 2 Experiencia SNCA: Debilidades y fortalezas en la aplicación de los PMA en el SP español



Medidas detección:  
Herramientas  
informáticas y bases  
de datos



- Se ha constatado que muchas entidades reconocen en los Test de Conflictos de interés y prevención del fraude y la corrupción que adjuntan a sus PMA (Anexo II.B.5 Orden HFP/1030/2021) que **no utilizan herramientas de prospección de datos.**
- Falta de implicación de recursos para el desarrollo de bases de datos propias para la fase de detección.





### Medidas detección: Canales de denuncias



- ✓ A partir de las numerosas consultas planteadas al respecto y los PMA recibidos y analizados por el SNCA, se ha constatado la presencia habitual en todos ellos de la referencia expresa al **buzón INFOFRAUDE** como canal externo oficial de denuncias relativas a los fondos procedentes de la ejecución del PRTR
- ✓ Puesta en marcha de canales de denuncias internos con carácter general en el sector público.
- No siempre se incluye la **descripción del tratamiento de las denuncias y los procedimientos de actuación ante ellas**, los cuales deben formar parte de los sistemas de control interno de gestión (Nivel I). No siempre se cumplen todos los requisitos de la Ley 2/2023.
- **Pendiente de creación de la AIPI**: imposibilidad de comunicar el nombramiento del responsable del SII, desconocimiento de los mecanismos de coordinación y colaboración, de la aplicación de las medidas de protección del informante.







- Teniendo en cuenta la fase actual de gestión del MRR, las **consultas planteadas al SNCA** respecto a medidas de corrección (suspensión o interrupción de procedimientos, procedimientos de recuperación de fondos y traslado de los hechos a las autoridades competentes) aún son **muy escasas**.
- **Pocos casos de sospecha de fraude detectados y comunicados.**
- Se recomienda ir dando más importancia y cabida al desarrollo de **protocolos y procedimientos enfocados a esta fase final del ciclo antifraude en el PMA.**
- Muy escaso uso del modelo de **comunicación de procedimientos judiciales y administrativos sancionadores** (según recomendación guía SNCA puede centralizarse a nivel de entidad decisora y debe realizarse en el plazo de un mes).
- Necesaria una mayor difusión y conocimiento de la **Fiscalía Europea.**
- Necesidad de incluir y trabajar sobre **medidas de supervisión del PMA que permitan mejora continua.**





Riesgos con  
tratamiento  
diferenciado:  
Conflicto de interés



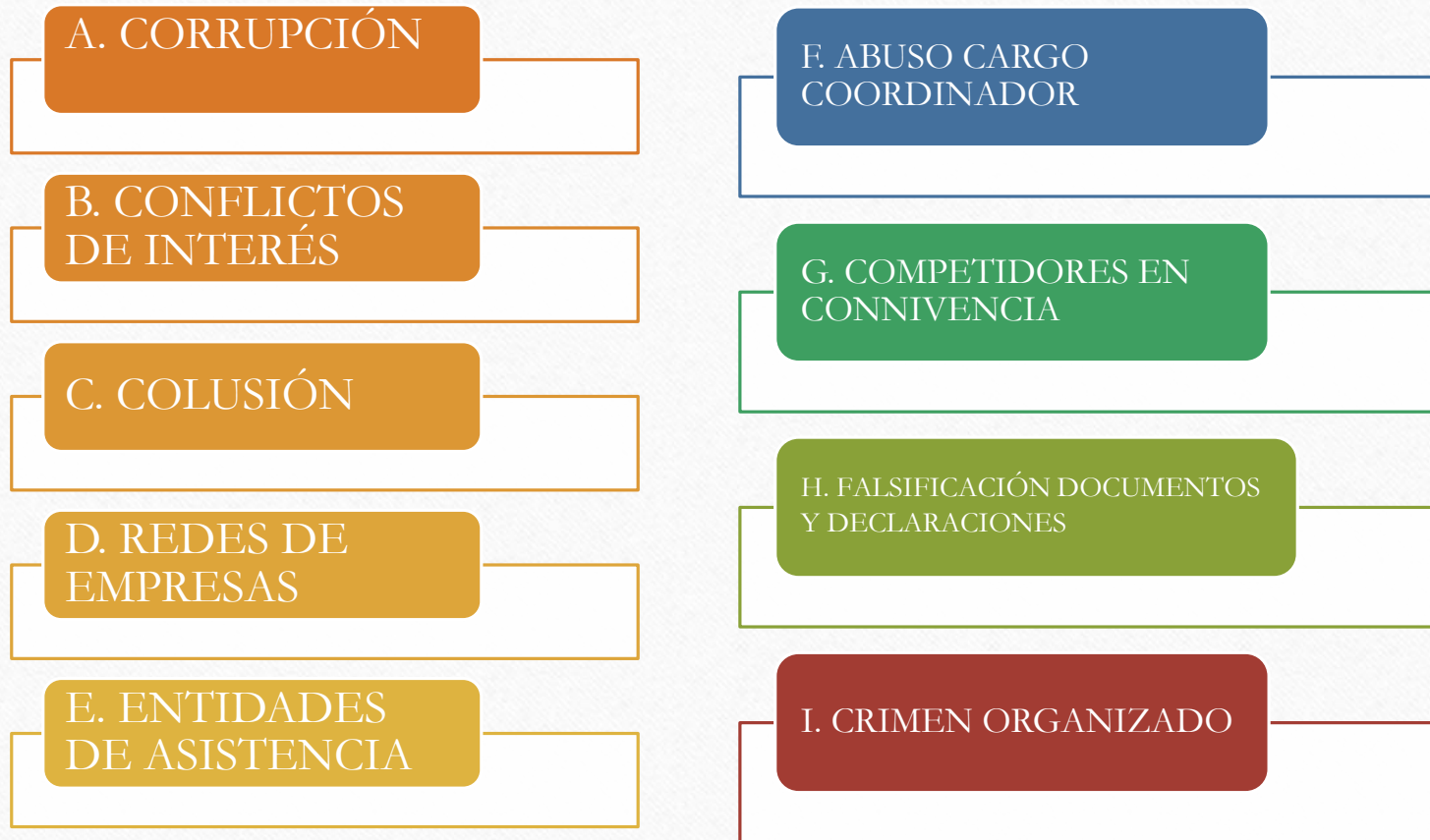
- ✓ **Elemento central** de un **elevado porcentaje de las consultas recibidas** en el SNCA y de los PMA aprobados.
- ✓ Presencia en los PMA del **modelo** del Anexo IV.A de la Orden HFP/1030/2021 (Novedad/ adaptación modelo DACI Anexo I Orden HFP/55/2023).
- ✓ En algunos casos se emplea una **DACI conjunta** que abarca perímetro Orden HFP/1030/2021 y Orden HFP/55/2023.
- ✓ Se configuran **políticas de conflictos de interés más exhaustivas**



- **No hay presencia** prácticamente en los PMA de la **adaptación de los DACI a beneficiarios, contratistas y subcontratistas**
- Prácticamente **ningún PMA** incluye como medida la **creación de un registro de las DACI**
- Necesidad de **mejorar procedimientos para la verificación del contenido de las DACI**, más allá del ámbito de aplicación de la Orden HFP/55/2023

## OLAF: PRINCIPALES AMENAZAS MRR (FACTORES HABILITADORES)

Implementing the Recovery and Resilience Facility. A general risk framework (OLAF, May 2022)



## VULNERABILIDADES EN LA EVALUACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS

1. Ausencia de **sistemas automatizados** que generen **señales de alerta** (p.e. solicitudes de financiación).
2. Uso insuficiente de **señales de alerta**.
3. **Controles formalistas** (p.e. verificaciones limitadas a la mera existencia de documentación justificativa sin controles sustanciales).
4. Falta de un **marco estructurado** para la **participación de expertos en la evaluación/supervisión proyectos**.
5. Falta de **estructuras de mitigación** del **riesgo de una influencia indebida sobre el proceso de toma decisiones**.
6. Escasa supervisión general de **entidades de proyectos múltiples** debido a la falta de una herramienta para verificar los datos sobre los beneficiarios que han presentado propuestas o participado en diferentes proyectos y de **consultores de “doble función”** (empresas que al mismo tiempo brindan consultoría sobre financiación de la UE y suministran sus propios productos/servicios en proyectos cofinanciados).
7. **Conflictos de interés** por falta de verificación de la **posible participación de los beneficiarios en proyectos como subcontratistas**.
8. Falta de **evaluación de los precios/costes reales de mercado**.
9. Debilidades en la **verificación de pagos** (p.e. realidad de los pagos de beneficiarios a proveedores).

### VULNERABILIDADES VINCULADAS A LA FALTA DE TRANSPARENCIA

1. **Subcontratación no declarada.**
2. **Falta de transparencia de la cadena de subproveedores** (p.e. cadenas artificiales de empresas subcontratistas para ocultar la participación del beneficiario, costes inflados o infringir el umbral máximo de subcontratación).
3. **Falta de transparencia de la propiedad del beneficiario / contratista / subcontratista involucrado** (titularidad real).

### VULNERABILIDADES VINCULADAS A LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

1. **Manipulación de los procedimientos de contratación.**
2. **Complejidad administrativa ligada a la delegación de competencias a las autoridades locales** (p.e. proyecto cofinanciado simultáneamente por fondos de la UE, nacionales, regionales y locales)

### VULNERABILIDADES VINCULADAS AL MARCO LEGAL

1. **Incoherencia entre el derecho nacional y el europeo.**
2. **Falta de definiciones claras de fraude, conflicto de interés, etc... y de las acciones a tomar contra ellos.**
3. **Confusión y sobreabundancia de regulaciones y reglas contradictorias.**

## VULNERABILIDADES EN EL CONTROL Y AUDITORÍA DE PROYECTOS

1. **Control insuficiente por falta de herramientas informáticas** (p.e. dificultad para comprobar que el contratista/proveedor y el beneficiario o el consultor son independientes entre sí y que tienen la capacidad financiera declarada).
2. **Los controles y auditorías siguen listas de verificación rígidas** (p.e. vínculos entre empresas evaluados sobre las condiciones jurídicas formales, no basadas en el vínculo entre personas físicas u otros criterios establecidos en las directrices de la UE).
3. **Controles limitados al beneficiario** (p.e. autoridades de gestión que no pueden comprobar los locales de los contratistas o subcontratista).
4. **Pista de auditoría insuficiente** (p.e. procedimientos de justificación insuficientes).
5. **Intercambio de información con otros países.**
6. **Sanciones ineficaces por irregularidades** (p.e. irregularidades no sancionadas de acuerdo a las disposiciones pertinentes o notificadas en el Sistema de Gestión de Irregularidades SIG).

## AUDITORÍAS PIFUE

SISTEMAS

INVERSIONES

## METODOLOGÍA

Estrategia de auditoría

Metodología de las auditorías (común con CCAA)

Métodos de muestreo

Planificación anual

## CONSECUENCIAS

Detectar debilidades en los sistemas: **propuestas de mejora**

Detectar irregularidades e incumplimientos: **recuperaciones**

Los EEMM deben poder demostrar que se han tomado todas las **medidas necesarias para corregir las irregularidades e iniciar las recuperaciones.**

## Auditorías de sistemas: Medidas contra el Fraude y la Corrupción. **VERIFICACIONES**

- Comprobar que la entidad dispone de un PMA y que su contenido se ajusta, al menos, al contenido mínimo exigido en el artículo 6 de la Orden HFP/ 1030/ 2021
- Verificar la difusión del PMA
- La entidad dispone de procedimientos para realizar la evaluación del riesgo de fraude y corrupción
- Verificar si las medidas preventivas establecidas son adecuadas y proporcionadas (incluido el Plan de control interno)
- Verificar si el Plan de medidas antifraude de la entidad u otro documento, incluye las siguientes herramientas
  - el uso de bases de datos, herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos
  - indicadores de fraude, señales de alerta u otras advertencias y su comunicación al personal en posición de detectarlos
  - mecanismos para informar de las posibles sospechas de fraude
- Comprobar que el procedimiento de la ED/EE/EI en materia de corrección y persecución es adecuado y contiene todos los elementos que exige la normativa



## Auditorías de sistemas: Conflictos de intereses. **VERIFICACIONES**

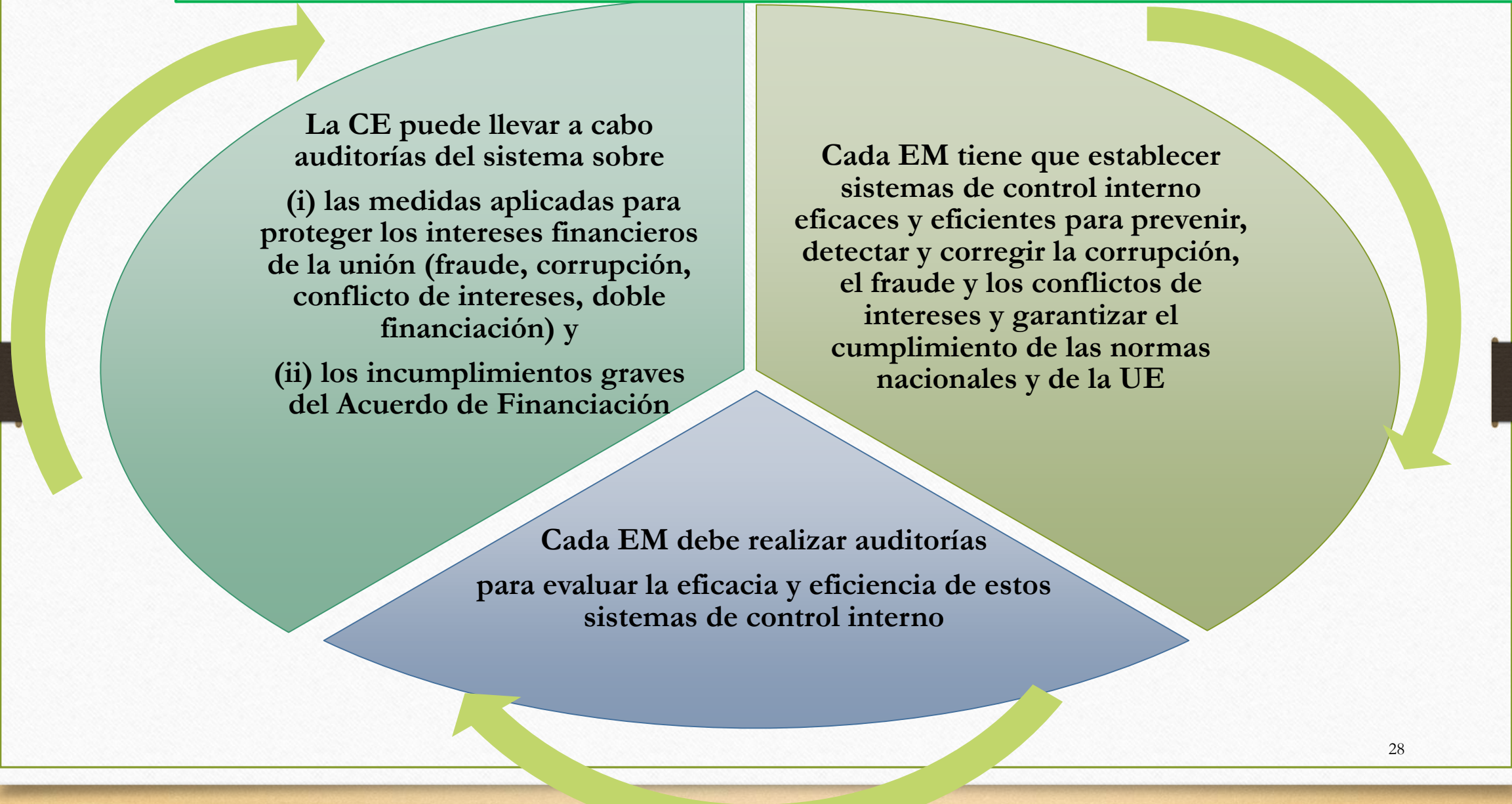
- **Comprobación las medidas establecidas para prevenir y corregir el conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en la Orden HFP/1030/2021 y en la Orden HFP/55/2023**
- **Pruebas de cumplimiento sobre las actuaciones llevadas a cabo**
  - Verificación de la emisión de las DACI en las distintas actuaciones llevadas a cabo
  - Procedimiento análisis ex ante Orden HFP/55/2023
  - Comprobación, mediante utilización de bases de datos disponibles, los posibles casos conflicto de intereses (fuera del ámbito de aplicación de la Orden HFP/55/2023)

Auditorías de sistemas: Doble financiación. **ENTIDAD**  
**AUDITADA**

- Identificación de las fuentes de financiación (cuadros de financiación).
- Identificación de las medidas que tienen previsto sinergias con otros componentes / financiación nacional.
- Identificación del origen de la financiación en cada expediente.
- Inclusión del riesgo de doble financiación en el PMA y en la evaluación de riesgos (lo que conllevará que tenga banderas rojas asignadas y controles implementados).

Auditorías de sistemas: Doble financiación. **BENEFICIARIO**

- **Como elemento preventivo: declaraciones responsables**
- **Utilización bases de datos (BDNS..) para comprobar la no existencia de doble financiación**
- **Otras prácticas que ayuden a combatir la DF: protocolos con otras Entidades, revisiones administrativas o in situ, procedimientos para obtener el reintegro en caso de que se materialice la doble financiación, etc**





## Conclusiones

- Falta o inadecuación de los procedimientos de PIF, incluidas las deficiencias en la aplicación de los procedimientos.
- Falta o insuficiencia de formación y/o sensibilización de los organismos de ejecución, del personal o de los destinatarios finales.
- Ausencia o inadecuación de las verificaciones (o auditorías) realizadas por las autoridades de los EM, incluido el uso de herramientas de extracción de datos
- Falta o inadecuación de la evaluación del riesgo de fraude y de las medidas de seguimiento
- Recogida, almacenamiento y utilización inadecuados de datos sobre destinatarios finales, contratistas, subcontratistas y beneficiarios efectivos a efectos de control y auditoría.
- Ausencia o inadecuación de la estrategia antifraude, el código ético y la cultura antifraude, incluida la debilidad del plan antifraude y su aplicación.
- Reparto inadecuado de tareas y responsabilidades, coordinación y presentación de informes
- Capacidad administrativa insuficiente



- Base de datos nacional de todas las subvenciones (europeas y nacionales) concedidas por los EEMM
- Registro disponible al público de todos los contratos públicos celebrados por las autoridades públicas
- Detección preventiva *ex ante* conflicto de intereses: MINERVA

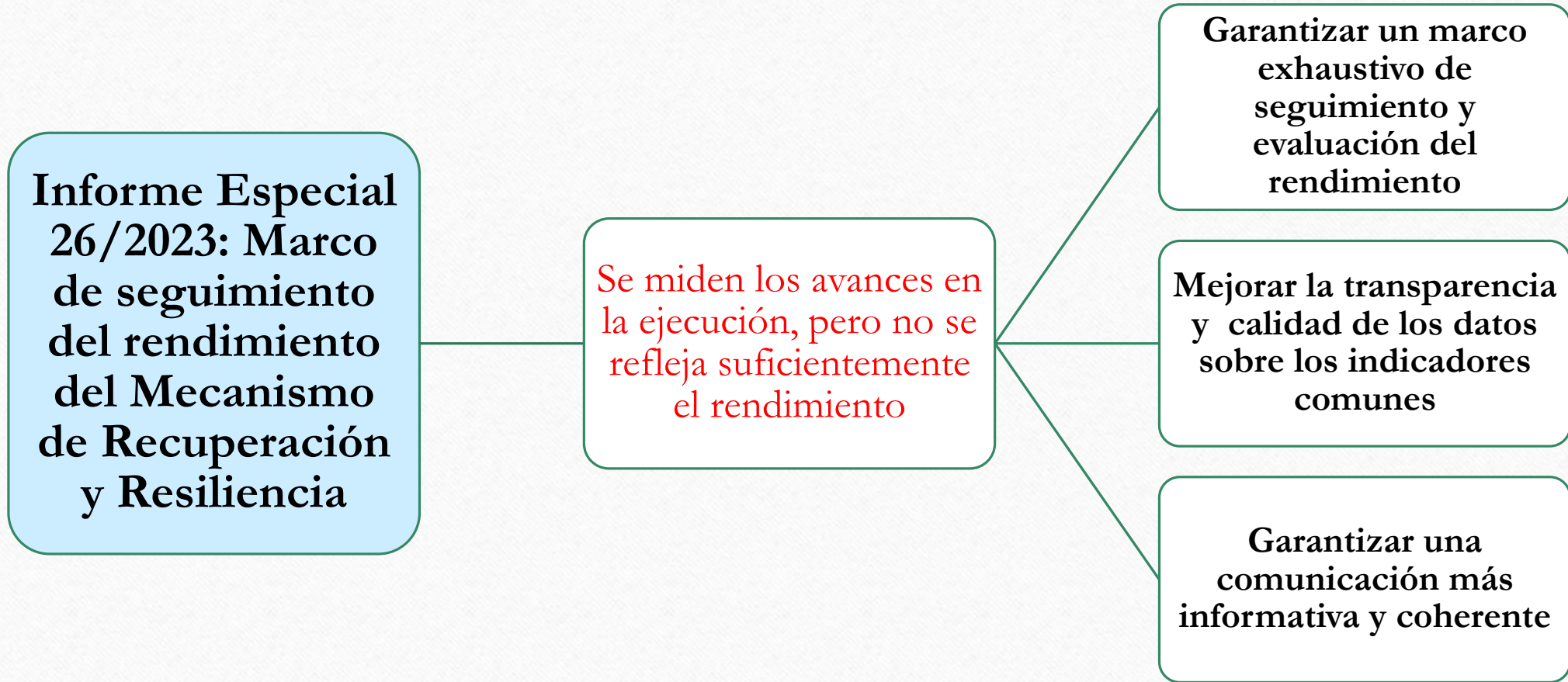
**INFORME ESPECIAL 7/2023: Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

Armonizar la información sobre el fraude relacionado con el MRR (directrices notificación del fraude)

La CE debe registrar los casos de fraude relacionados con el MRR y otras actividades ilegales en el sistema de gestión de irregularidades

Elaborar de orientaciones internas relacionadas con las correcciones

La CE debe elaborar orientaciones sobre la aplicación de las correcciones a tanto alzado establecidas en los acuerdos de financiación con respecto a insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la Unión





- ❖ **Consolidación del cambio de paradigma** que los PMA han supuesto dentro del SP español como un mayor desarrollo de los sistemas de control interno o de Nivel I.
- ❖ **Utilización y desarrollo de los PMA** a medida que se vaya conociendo mejor el funcionamiento del MRR y sus necesidades (concepto PMA como sistema vivo y dinámico).
- ❖ Orientación de los PMA a los **mecanismos de fraude recurrentes dentro del MRR** en base a la experiencia adquirida.
- ❖ **Sinergias** de los mecanismos del PRTR con **otras políticas** (integridad, transparencia, Estrategia Nacional Antifraude).
- ❖ Implementación y desarrollo de **herramientas informáticas y bases de datos específicas y útiles** (MINERVA, base de datos única de titulares reales, contratistas y subcontratistas...).
- ❖ **Canales de denuncias internos**: Ley 2/2023 WHISTLEBLOWERS.
- ❖ Aplicación y desarrollo de **medidas de protección del informante**.
- ❖ Desarrollo de procedimientos orientados a las fases finales del ciclo antifraude (**investigación y recuperación/sanción**).
- ❖ Papel de la **Fiscalía Europea (EPPO)** como órgano competente delitos financieros que afecten a los intereses financieros de la UE.
- ❖ **Comunicación de procedimientos judiciales y administrativos sancionadores**.
- ❖ Establecimiento de procedimientos de **supervisión** y **mejora continua** PMA.



# GRACIAS POR SU ATENCIÓN

