

PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE PARA LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA

13603n1



Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU



GOBIERNO
DE ESPAÑA



Berreskuratze,
Eraldaketa eta
Erresilientzia Plana



ÍNDICE

PARTE PRIMERA: MEMORIA.....	4
1.- INTRODUCCIÓN.....	4
2.- GLOSARIO DE LAS NOCIONES DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES.....	6
2.1.- IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS.....	6
2.2.- FRAUDE.....	6
2.3.- CORRUPCIÓN.....	7
2.4.- CONFLICTO DE INTERESES.....	7
2.5.- DENOMINACIÓN A LOS EFECTOS DEL PRESENTE DOCUMENTO.....	8
3.- NORMATIVA APLICABLE.....	9
3.1.- NORMATIVA UNIÓN EUROPEA.....	9
3.2.- NORMATIVA ESTATAL.....	9
3.3.- NORMATIVA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.....	10
PARTE SEGUNDA: PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA.....	11
1.- ELEMENTOS GENERALES DEL PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	11
1.1.- OBJETO DEL PLAN.....	11
1.2.- NATURALEZA Y FINALIDAD DEL PLAN.....	11
1.3.- PRINCIPIOS DEL PLAN DE INTEGRIDAD MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	11
1.4.- ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN.....	12
1.5.- ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.....	12
1.6.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DEL PLAN.....	14
1.6.1.- DIRECCIÓN POLÍTICA DEL PLAN.....	14
1.6.2.- RESPONSABLE TÉCNICO DE GESTIÓN DEL PLAN DE INTEGRIDAD Y MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	14
1.6.3.- RESPONSABLES DE PROYECTO.....	14
2.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN, CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES.....	15
2.1.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN.....	15
2.2.1.- APROBACIÓN DE UNA DECLARACIÓN POLÍTICA AL MÁXIMO NIVEL DE COMPROMISO EFECTIVO POR LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y DE TOLERANCIA CERO FRENTE A LA CORRUPCIÓN.....	15
2.2.2.- DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE APROBACIÓN O REFUERZO DE CÓDIGOS DE CONDUCTA Y DE BUENA GESTIÓN.....	15
2.2.3.- APROBACIÓN INMEDIATA, JUNTAMENTE CON EL PRESENTE PLAN, DE UN PROTOCOLO DE INTEGRIDAD PARA LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS.....	17
2.2.4.- CREACIÓN DE UN ÓRGANO DE GARANTÍA COMÚN DENOMINADO COMISIÓN DE INTEGRIDAD, PARA LA GESTIÓN, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL PROTOCOLO DE INTEGRIDAD Y, EN SU CASO, DE LOS CÓDIGOS DE CONDUCTA APROBADOS POR LA ENTIDAD.....	17
2.2.5.- DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA Y DE UNA BATERÍA DE ACCIONES FORMATIVAS EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA.....	18





2.2.6.- DEFINICIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN DE EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE IRREGULARIDADES, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERÉS.....	19
2.3.- MEDIDAS DE DETECCIÓN.....	23
2.3.1.- LA ARTICULACIÓN DE CANALES INTERNOS DE PLANTEAMIENTO DE DILEMAS ÉTICOS O DE DENUNCIA O ALERTA.....	23
2.3.1.1.- PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN.....	23
2.3.1.2.- CONTENIDO DE LA DENUNCIA.....	24
2.3.1.3.- FUNCIONAMIENTO.....	24
2.3.1.4.- CANAL INTERNO DE DENUNCIAS DEL AYUNTAMIENTO.....	26
2.3.1.5.- CANALES EXTERNOS DE DENUNCIAS.....	26
2.3.2.- PREVISIÓN DE UN LISTADO DE BANDERAS ROJAS.....	26
2.3.3.- DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y, EN SU CASO, DE INTERESES, BIENES O PATRIMONIALES.....	26
2.3.4.- INTRODUCCIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE DATOS Y DE TRAZABILIDAD.....	27
2.4.- MEDIDAS DE CORRECCIÓN.....	28
2.4.1.- INTRODUCCIÓN.....	28
2.4.2.- ACTUACIONES EN CASO DE DETECCIÓN DE UN POSIBLE FRAUDE.....	28
2.4.3.- EVALUACIÓN DE SI LA INCIDENCIA DEL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN O LOS CONFLICTOS DE INTERESES RESULTA PUNTUAL O SISTÉMICA.....	29
2.4.4.- LA RETIRADA DE LOS PROYECTOS O DE PARTE DE LOS MISMOS.....	29
2.4.5.- LA ADOPCIÓN DE OTRAS MEDIDAS DE CORRECCIÓN COMPLEMENTARIAS.....	29
2.5.- MEDIDAS DE PERSECUCIÓN.....	30
2.5.1.- INTRODUCCIÓN.....	30
2.5.2.- INFORMACIÓN RESERVADA E INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS O SANCIONADORES.....	30
2.5.3.- COMUNICACIÓN DE LOS HECHOS PRODUCIDOS Y MEDIDAS ADOPTADAS A LAS AUTORIDADES COMPETENTES.....	31
2.5.4.- DENUNCIA DE LOS CASOS DE PRESUNTO FRAUDE ANTE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS NACIONALES O DE LA UNIÓN EUROPEA, ASÍ COMO ANTE LA FISCALÍA O LOS TRIBUNALES.....	31
2.5.5.- SEGUIMIENTO DEL CASO Y RECUPERACIÓN DE FONDOS.....	32
3. PUBLICIDAD Y EFECTOS Y SEGUIMIENTO.....	32
3.1. PUBLICIDAD.....	32
3.2. EFECTOS.....	33
3.3. SEGUIMIENTO.....	33





PARTE PRIMERA: MEMORIA

1.- INTRODUCCIÓN

I.-

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reconoce en sus artículos 310 y 317 el principio de buena gestión financiera en la ejecución del Presupuesto de la Unión. Los Estados miembros están obligados a cooperar y adoptar las medidas necesarias para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses siempre que gestionen recursos procedentes tales presupuestos comunitarios -tal como detalla el artículo 325 del propio TFUE.

Esas previsiones recogidas en el TFUE han tenido eco puntual y han sido desarrolladas, según se advertirá en el presente Plan de Medidas Antifraude, por instrumentos normativos que se encuadran en la categoría denominada doctrinalmente como “Derecho derivado” de la UE (Directivas, Reglamentos, Decisiones), así como por medio de instrumentos de *soft law* (Comunicaciones, Recomendaciones, etc.).

La Unión Europea ha ido gradualmente incrementando gradualmente los estándares de exigencia en materia de integridad que debían acreditar los actores institucionales que, tanto en gestión directa, indirecta o compartida, ejecutaran partidas presupuestarias procedentes de la Unión, primero mediante el Reglamento 1303/2013, de disposiciones comunes en materia de fondos europeos, y finalmente a través del Reglamento Financiero de 2018, pasando por la Directiva de 2017 sobre lucha contra el fraude.

La puesta en marcha a partir del mes de julio de 2020 del programa *Next Generation UE*, aprobado por el Consejo de Europeo, supuso el lanzamiento de unas medidas anticíclicas dirigidas a atemperar los efectos de la triple crisis sanitaria/humanitaria, económica y social derivada de la irrupción de la Covid-19.

El desarrollo de ese programa implicó la aprobación de una serie de instrumentos jurídicos europeos de particular importancia, entre los que destaca el Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que incorporaba la obligación de que los Estados miembros que pretendieran acogerse a tales medidas de estímulo financiero (contribuciones financieras y préstamos) debían cumplimentar un Plan de Recuperación y Resiliencia en el que se recogieran las reformas y los proyectos de inversión a través de las cuales se pretendía asentar la recuperación y el fortalecimiento respectivo del país para hacer frente a los desafíos del futuro.

Como consecuencia de las observaciones realizadas en su día por el Tribunal de Cuentas europeo en el Dictamen 6/2020, el Reglamento del MRR incorporó asimismo un número amplísimo de referencias a que los Estados miembros que gestionen esos fondos europeos extraordinarios debían adoptar las medidas necesarias para combatir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Se pretende llevar a cabo una política de prevención, detección y corrección que evite o mitigue la aparición de tales manifestaciones patológicas en el uso de esos recursos financieros. Según advirtió el Tribunal de Cuentas de la UE, dado el volumen de recursos financieros a ejecutar en muy corto espacio de tiempo los riesgos de aparición de expresiones de irregularidades administrativas, fraude y corrupción, así como conflictos de intereses, eran en este caso muy altos, por lo que, sin perjuicio de adoptar las medidas de gestión necesarias para que esos fondos extraordinarios tuvieran el destino y las repercusiones económicas y sociales previamente diseñadas, era nuclear en este aspecto reforzar o fortalecer los mecanismos de integridad en las instituciones públicas competentes que llevaran a cabo la ejecución de los programas vinculados a los citados Planes de recuperación y resiliencia.





II.-

España presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (el PRTR) el 30 de abril de 2021. En él se desganan las reformas y proyectos de inversión que, de acuerdo con los estándares establecidos en el Reglamento del MRR, se vertebran en cuatro ejes (con conexiones directas o indirectas con los seis pilares del MRR), en 10 políticas palanca y en 30 Componentes o líneas de acción, que incorporaban las diferentes reformas y proyectos de inversión. Tal Plan recibió el aval de la Comisión Europea y se procedió en su día a iniciar el libramiento de los primeros fondos vinculados a las contribuciones financieras (13 % del total). Con posterioridad, el resto de fondos, irán librándose conforme se cumplan los hitos y objetivos establecidos en las reformas incorporadas al PRTR y en los proyectos de inversión.

Este Plan era resultado directo de la exigencia contenida en el Reglamento del MRR. Asimismo, en el Derecho interno se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, parte de cuyo contenido tiene carácter básico, y donde se incluyen en su artículo 3 una serie de principios de gestión en lo que a la ejecución del citado Plan respecta, y entre ellos -como exigencia del Derecho de la Unión Europea- el de reforzamiento de los mecanismos de prevención eficaz de los conflictos de interés, el fraude y las irregularidades.

Esta obligación genérica se concreta en 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, donde también se recoge que tales mecanismos de prevención, detección y corrección de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses forman parte, como criterio o principio transversal, junto con otros tantos, del sistema de gestión de fondos europeos procedentes del PRTR. En su artículo 6 se contiene la obligación de que todas las entidades decisoras o ejecutoras de los fondos europeos extraordinarios procedentes del MRR deberán aprobar un Plan de Integridad y de Medidas Antifraude.

La citada Orden establece una serie de requisitos o exigencias que debe recoger en todo caso un Plan de Integridad y de Medidas Antifraude. Asimismo, se indica que tal Plan se ha de adecuar a las características específicas de cada entidad y, por tanto, a su propio marco competencial y de actuación, que es lo que se ha hecho en el presente Plan.

Sin perjuicio de que las medidas se deban articular en torno al ciclo antifraude, la entidad que apruebe el Plan de Integridad y de Medidas Antifraude tiene amplio margen de configuración para impulsar unas u otras medidas en función del estado o diagnóstico que se haya llevado a cabo en lo que a mecanismos de integridad se refiere.





2.- GLOSARIO DE LAS NOCIONES DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES

2.1.- IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS

La definición de irregularidad administrativa se contiene en el artículo 1.2 del Reglamento (CE, EURATOM), número 2988/95, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: *“Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades (Unión Europea) o a los presupuestos administrados por éstas (o gestionado de forma compartida por autoridades nacionales como son las locales), bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido”.*

2.2.- FRAUDE

La definición de Fraude figura en la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. *“1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión constituye una infracción penal cuando se cometan intencionadamente.*

2. A los efectos de la presente Directiva, se considerará fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión lo siguiente:

a) En materia de gastos no relacionados con los contratos públicos, cualquier acción u omisión relativa a:

i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,

ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o

iii) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial;

b) En materia de gastos relacionados con los contratos públicos, al menos cuando se cometan con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, causando una pérdida para los intereses financieros de la Unión, cualquier acción u omisión relativa a:

i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,

ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o





iii) *el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial y que perjudique los intereses financieros de la Unión;*

(En todo caso, para determinar el alcance exacto de la noción de fraude se ha de tener en cuenta el contenido completo del artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371, del que solo se ha reproducido una parte)”.

2.3.- CORRUPCIÓN

La Comisión Europea viene aplicando el siguiente concepto de corrupción *“Se entiende por corrupción el abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios privados. Los pagos corruptos facilitan muchos otros tipos de fraude, como la facturación falsa, los gastos fantasmas o el incumplimiento de las condiciones contractuales. La forma más frecuente son los pagos corruptos o los beneficios de carácter similar: un receptor (corrupción pasiva) acepta el soborno de un donante (corrupción activa) a cambio de un favor”* (Fuente: Comisión Europea Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas. Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, 2014).

El Artículo 4.2 de la Directiva (UE) 2017/1371 contiene la definición del concepto de **Corrupción activa y corrupción pasiva:**

“2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la corrupción pasiva y activa, cuando se cometan intencionalmente, constituyan infracciones penales.

a) A efectos de la presente Directiva, se entenderá por corrupción pasiva la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

b) A efectos de la presente Directiva, se entenderá por corrupción activa la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión”.

2.4.- CONFLICTO DE INTERESES

El 61.3 del Reglamento Financiero de 2018 determina en qué casos o supuestos existirá conflicto de intereses, y lo hace en los siguientes términos: *“A los efectos del apartado 1, existirá conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de los agentes financieros y demás personas a que se refiere el apartado 1 (responsables políticos o empleados públicos que gestionen fondos europeos) se vea comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal”.*

En todo caso, para determinar el alcance de la noción de conflictos de intereses según el Derecho de la Unión Europea se ha de tener en cuenta la totalidad del artículo 61 del Reglamento Financiero, así como la Comunicación de la Comisión Europea de 4 de abril, 2021/C 121/01, sobre *Orientaciones*





sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero.

Asimismo, las definiciones de conflicto de interés real, potencial o aparente están recogidas en el Anexo III C de la Orden HFP 1030/2021.

2.5.- DENOMINACIÓN A LOS EFECTOS DEL PRESENTE DOCUMENTO

En adelante, cuando en el presente documento se haga mención al fraude, se debe entender que esta mención hace referencia al fraude como tal del modo en que se define en el punto 2.2, así como a las irregularidades administrativas del punto 2.1, a la corrupción recogida en el punto 2.4 y a los conflictos de intereses del punto 2.4. Cuando se haga referencia al fraude tal y como se recoge en el punto 2.4 se le denominará “fraude como tal”.





3.- NORMATIVA APLICABLE

3.1.- Normativa Unión Europea

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del derecho penal.

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3.2.- Normativa estatal

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.





3.3.- Normativa Comunidad Autónoma de Euskadi

Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos.

Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi





PARTE SEGUNDA: PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA

1.- ELEMENTOS GENERALES DEL PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE

1.1.- Objeto del Plan

1.- El Plan de Integridad y de Medidas Antifraude para la gestión de fondos europeos del Ayuntamiento de Donostia se aprueba de conformidad con lo expuesto en el Derecho de la Unión Europea, en el Real Decreto-Ley 36/2020, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre

2.- Este Plan se articula en torno a las cuatro fases del ciclo antifraude con la finalidad de prevenir, detectar, corregir y perseguir las irregularidades, el fraude como tal, la corrupción y los conflictos de intereses en la gestión y ejecución de los fondos europeos, y con la pretensión última de salvaguardar los principios de buena gestión financiera, de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, así como de compromiso de resultados en la gestión.

3.- Asimismo, el Plan se complementa con seis Anexos.

1.2.- Naturaleza y finalidad del Plan

1.- El Plan se configura como un elemento central de la estrategia para fortalecer la integridad institucional y la lucha contra el fraude y la corrupción, y tiene el carácter de instrumento de planificación estratégica en materia de integridad, así como es un documento vivo y abierto, en cuanto marca unos objetivos inmediatos, y emplaza a su revisión periódica con el objeto de llevar a cabo una mejora permanente de los estándares éticos de la organización, particularmente por lo que respecta a la gestión y ejecución de fondos europeos de los que este Ayuntamiento sea entidad ejecutora o beneficiaria de tales recursos financieros.

1.3.- Principios del Plan de integridad medidas antifraude

Este Plan de Integridad y de Medidas Antifraude, en lo que afecta a la gestión de fondos europeos, se fundamenta en los siguientes principios:

- a) Integridad
- b) Imparcialidad y objetividad
- c) Transparencia
- d) Buena gestión financiera
- e) Protección de los intereses financieros de la Unión Europea
- f) Compromiso con el resultado
- g) Rendición de cuentas





1.4.- **Ámbito objetivo de aplicación**

Este Plan de Integridad y de Medidas Antifraude se aplica en este Ayuntamiento y en el resto de entidades municipales, a los fondos europeos que el Ayuntamiento y sus entidades gestionen o sean beneficiarios, y procedan de los diferentes Componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea en el mes de junio de 2021, en el marco del sistema de gestión establecido en la Orden HFP/1030/2021, así como al resto de los fondos europeos que se gestionen.

- a) Adicionalmente, siempre de acuerdo con su normativa específica, a los recursos financieros que el Ayuntamiento y sus entidades municipales gestionen o sean beneficiarios, en su caso, y procedan de fondos europeos y de inversión del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.
- b) Y, en su caso, a los fondos europeos que el Ayuntamiento o sus entidades municipales puedan gestionar o ser beneficiarios y procedan del plan o planes de Recuperación y Resiliencia que, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2021/241, se soliciten antes del 31 de agosto de 2023.

1.5.- **Ámbito subjetivo de aplicación**

a) *Ámbito orgánico subjetivo de aplicación del plan*

Este plan de integridad y medidas antifraude se aplicará a la Administración municipal, así como a las entidades de su sector público institucional que en este mismo apartado se identifica, sin perjuicio de que las medidas en él recogidas sean objeto de adaptación o singularización por la entidad respectiva o cuando las actuaciones en la gestión de fondos así lo exijan. Las entidades municipales quedarán sujetas al presente plan desde su aprobación en la Junta de Gobierno Local al menos en las siguientes cuestiones:

- Elementos generales y principios del plan antifraude
- Contenido del protocolo de integridad en la gestión de fondos europeos, y los códigos de conducta cuando éstos se aprueben
- Estructura organizativa del plan
- Acciones formativas relacionadas con el plan
- Metodología del la evaluación de riesgos general y las específicas de contratación y subvenciones
- Adscripción y utilización del canal interno de planteamiento de dilemas éticos, denuncias o alertas
- Medidas de corrección y persecución

Particularmente, las distintas direcciones, áreas o entidades del sector público podrán adaptar la evaluación de riesgos, en lo que afecta sus ámbitos y situaciones, en función de las esferas de ejecución material que les correspondan en cada caso.





El sector público institucional, a los efectos del Plan engloba las siguientes entidades además del propio Ayuntamiento de San Sebastián:

- DonostiaTik, organismo autónomo
- Musika eta Dantza Eskola, organismo autónomo
- Patronato Municipal de Deportes, organismo autónomo
- Vivienda-Etxegintza, entidad pública empresarial
- Donostia Kultura, entidad pública empresarial, y sus dos sociedades instrumentales San Telmo Museoa SA, y Victoria Eugenia Antzokia SA
- Fomento de San Sebastián, sociedad pública
- San Sebastián Turismo Donostia, sociedad pública
- CTSS, sociedad pública
- Servicios Funerarios Donostia (Polloe), sociedad pública
- Sociedad del Balneario, sociedad pública
- Eguskiza, sociedad pública
- Anoeta Kiroldegia-Ciudad Deportiva de Anoeta, sociedad pública
- Cristina Enea, fundación

b) Ámbito de actores a los que se les extiende la aplicación del plan

Las medidas de fortalecimiento de la integridad y de prevención, detección, corrección y persecución de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses se aplicarán a los siguientes actores del ámbito municipal o que tengan relación con la gestión, ejecución o destino de los fondos europeos:

Responsables públicos municipales, ya sean representantes políticos o cargos ejecutivos, así como, en su caso, personal eventual que pueda incidir o participar en decisiones o actuaciones públicas.

Empleados públicos municipales que realizan tareas de gestión, control y pago, así como cualquier otro agente en el que hayan delegado o encomendado, así como externalizado, alguna o algunas de esas tareas.

Beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos, que puedan actuar a favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de la Unión, en el marco de un conflicto de intereses.

Asesores externos, profesionales o miembros de comisiones o grupos de trabajo que participen en la preparación o trabajos preliminares de procesos de contratación pública o de subvenciones o ayudas, así como en la elaboración de estudios o dictámenes, que puedan incurrir en conflicto de intereses





1.6.- Estructura organizativa de gestión y desarrollo del Plan

1.6.1.- Dirección Política del Plan

La Dirección política del Plan se ejercerá por la Alcaldía.

1.6.2.- Responsable Técnico de Gestión del Plan de Integridad y Medidas Antifraude

Las funciones técnicas de planificación, dirección, coordinación, seguimiento y evaluación de la gestión del Plan de medidas antifraude se llevarán a cabo por un Responsable Técnico de Gestión del Plan de Integridad y Medidas Antifraude (en adelante Responsable Técnico).

El Responsable Técnico realizará, sin ánimo exhaustivo, cuando menos las siguientes funciones:

- Promover las adaptaciones en lo que afecta a medidas de integridad recogidas en el plan
- Llevar a cabo la evaluación periódica de riesgos y sus necesarias adaptaciones
- Asesorar a las áreas, direcciones y entidades del sector público institucional en la aplicación y desarrollo del plan.
- El impulso o la elaboración de manuales de procedimiento, modelos tipo de pliegos de licitación, bases para la convocatoria de subvenciones, convenios o cualesquiera otros instrumentos dirigidos a mejorar la gestión de los fondos europeos.
- Realización de propuestas organizativas y de recursos humanos en la gestión de fondos.
- Gestión y dinamización general del plan

Las funciones del Responsable Técnico no podrán interferir las establecidas a la Comisión de Integridad Institucional (en adelante Comisión de Integridad) que, en su caso, se establezca.

1.6.3.- Responsables de proyecto

Las actuaciones que, en el marco de proyectos, subproyectos o líneas de acción de los diferentes Componentes del PRTR, lleve a cabo el Ayuntamiento o sus entidades del sector público como entidades ejecutoras o beneficiarios de fondos europeos, se asignarán a cada área, dirección o entidad en función de la materia, pudiendo crearse estructuras o comisiones transversales para la ejecución de determinadas acciones.

Al frente de cada proyecto o programa estará un responsable de proyecto, bajo la supervisión y las directrices de la Coordinación General, así como de las iniciativas y acuerdos que adopten los órganos correspondientes y el Responsable Técnico, en su caso.

El responsable de proyecto, en coordinación con el Responsable Técnico, podrá nombrar un responsable de integridad en la gestión de tal ámbito que se relacionará con la Comisión de Integridad y promoverá acciones concretas de impulso de la política de integridad. En ausencia de persona encargada de tales funciones, estas podrán ser asumidas por el responsable de proyecto.





2.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN, CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES

2.1.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Objeto

Las medidas de prevención persiguen articular una serie de acciones, herramientas, instrumentos y medios dirigidas a fortalecer la infraestructura ética de la organización y el propio sistema de gestión de fondos europeos en clave de integridad, adoptando un enfoque proactivo que apueste por mitigar o evitar, en su caso, los riesgos de irregularidades, fraude, corrupción o conflicto de intereses en la gestión de tales fondos europeos.

Medidas

Las medidas de prevención que se pretenden adoptar a través del presente Plan y de su posterior ejecución y desarrollo por parte de la entidad son las siguientes:

2.2.1.- Aprobación de una Declaración política al máximo nivel de compromiso efectivo por la Integridad Institucional y de tolerancia cero frente a la corrupción.

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Donostia aprueba juntamente con el presente Plan de Integridad y de Medidas Antifraude la Declaración política.

2.2.2.- Diseño de una estrategia de aprobación o refuerzo de códigos de conducta y de buena gestión.

El marco normativo aplicable al Ayuntamiento de Donostia en materia de principios éticos y de conducta se contiene.

Con la finalidad exclusiva de reforzar la infraestructura ética del Ayuntamiento y de sus entidades del sector público institucional, este plan configura un marco conceptual, un conjunto de herramientas y una planificación temporal al objeto de establecer una estrategia de aprobación de códigos de conducta y de buena gestión encaminada principalmente a salvaguardar los intereses financieros de la Unión en lo que a gestión de fondos europeos respecta. Este último aspecto, como se expondrá, se recoge en un Protocolo específico de Integridad en materia de gestión de fondos europeos que tiene por objeto complementar o suplir, en su caso, la existencia un código o varios códigos de conducta que haya aprobado o apruebe la entidad.





Objetivo estratégico

La construcción de un sistema de integridad institucional de carácter holístico en la organización que implique el refuerzo o apuntalamiento con carácter general de los mecanismos de prevención de las irregularidades, del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, comporta invertir en la construcción de un marco o sistema de integridad lo más holístico posible. A tal efecto, la entidad promoverá la elaboración o adaptación de los siguientes instrumentos de autorregulación

- Modalidad de Código integral:
 - Código ético y de conducta, así como de buena gestión, de la institución en su integridad (agruparía a los códigos que a continuación se citan).
- Modalidad de códigos por segmentos estructurales o ámbitos de actuación:
 - Código ético y de conducta, así como de buena gestión, de altos cargos y personal directivo, y del personal eventual.
 - Código ético y de conducta, así como de buena gestión, del empleado público.
 - Código ético y de conducta (o Protocolo de Integridad) aplicable a la contratación pública.
 - Código ético y de conducta (o Protocolo de Integridad) aplicable a las subvenciones.

Cronograma de cumplimiento de los objetivos estratégicos:

TIPO DE CÓDIGO	TIPO DE ACTUACIÓN	PLAZO DE APROBACIÓN
Código integral de la Institución (Opción a las siguientes)	Aprobación	Diciembre 2022
Código de cargos públicos	Adaptación del código actual	Junio 2022
Código de empleados públicos	Aprobación (complemento al TREBEP)	Marzo 2023
Código o Protocolo Integridad Contratación Pública	Aprobación	Diciembre 2022
Código o Protocolo Integridad Subvenciones	Aprobación	Junio 2023

2.- Objetivo inmediato:

Este objetivo inmediato de fortalecimiento de los mecanismos de prevención de las irregularidades, fraude, corrupción y conflicto de intereses tiene por objeto exclusivo la gestión de fondos europeos por la entidad y, por tanto, el establecimiento de valores y principios, así como algunas normas de conducta y de actuación sobre conflictos de intereses que tengan por objeto salvaguardar los intereses





financieros de la Unión Europea por todos los actores que directa o indirectamente intervienen en la gestión de tales fondos europeos en la organización municipal.

El objetivo inmediato se concreta en un Protocolo de Integridad en la gestión de fondos europeos que, recogido en el Anexo II, se aprueba juntamente con el presente plan y que se trata en el punto siguiente.

2.2.3.- Aprobación inmediata, juntamente con el presente Plan, de un Protocolo de Integridad para la gestión de fondos europeos.

Dentro del presente Plan, se prevé la aprobación de un Protocolo de Integridad para la gestión de fondos europeos, que se incorporará como anexo al código ético actualmente aplicable en el Ayuntamiento y extenderá su aplicación a los actores establecidos en el mismo, llevando a cabo un fortalecimiento inmediato de los mecanismos de integridad aplicables a la gestión de tales fondos, sin perjuicio de que, en su caso, sea revisado su contenido cuando se apruebe el código o códigos definitivos y se incorpore como anexo en las condiciones que se establezcan.

El Anexo II incorpora el citado Protocolo de Integridad que recoge inicialmente Valores y Principios, aunque los define en detalle en su alcance y prevé asimismo un órgano de garantía para la gestión del Protocolo en lo que respecta a la gestión de fondos europeos.

El Protocolo de Integridad de Gestión de Fondos Europeos recogido en el Anexo I del presente Plan de Integridad y de Medidas Antifraude será objeto de revisión en el plazo de seis meses desde su aprobación, con la finalidad de incorporar las modificaciones que sean oportunas como consecuencia de los primeros pasos en la gestión de los fondos europeos y procediendo a concretar normas de conducta y actuación anudadas a los valores y principios establecidos en el citado instrumento de autorregulación.

2.2.4.- Creación de un órgano de garantía común denominado Comisión de Integridad, para la gestión, aplicación e interpretación del Protocolo de Integridad y, en su caso, de los Códigos de conducta aprobados por la entidad

Dada la ausencia de un órgano de estas características, por medio del presente Plan, se acuerda la creación de un órgano de garantía común denominado Comisión de Integridad, dotado de autonomía funcional, y que actúe bajo criterios de imparcialidad y objetividad, que velará por el cumplimiento del sistema de integridad, dotando al Protocolo y, en su caso, a los códigos existentes o que se aprueben, de un mínimo Marco de Integridad Institucional que dé a los valores, principios, normas de conducta y normas de actuación efectividad en su gestión y en sus resultados. La composición y funciones de esta comisión será la establecida en los puntos 14 y 15 del Protocolo de Integridad (Anexo I).





2.2.5.- Diseño de una estrategia y de una batería de acciones formativas en materia de integridad y ética pública

Finalidad de la Estrategia Formativa en Integridad y Ética Pública:

La Estrategia formativa en el ámbito de la integridad y ética pública tiene por objeto el desarrollo en la organización de una infraestructura ética, así como el refuerzo de una cultura de integridad en el ámbito preventivo, y descansa en buena medida en comportamientos y hábitos acordes con los valores, principios, normas de conducta y de actuación de los que se ha dotado la organización a través de sus instrumentos de autorregulación, así como en el pleno respeto del marco jurídico vigente y de los derechos de la ciudadanía.

De este modo, la formación en ética e integridad cobra especial sentido cuando la entidad gestiona de forma compartida fondos públicos procedentes de programas impulsados por la Comisión Europea, ya que en estos casos entran en juego, aparte de las exigencias propias del marco normativo interno, los principios de buena gestión financiera y de protección de los intereses financieros de la Unión. Por consiguiente, en estos casos, el marco jurídico europeo (entre otros, el Reglamento Financiero de 2018 y el Reglamento del MRR) impone un plus de exigencia, lo que ha comportado que la normativa interna (RDL 36/2020 y Orden HFP 1030/2021) haya establecido un sistema de gestión de fondos europeos del que forma parte como principio transversal el reforzamiento de los mecanismos de integridad en la gestión de tales recursos financieros. De ahí la trascendencia de adaptar el programa específico de formación en ética y, asimismo, de desarrollo de competencias y herramientas en materia de integridad (prevención, detección y corrección de irregularidades, fraude, corrupción y conflictos de intereses), particularmente en todo lo que afecta a la gestión de fondos europeos.

Tipología de acciones formativas para reforzar los mecanismos de integridad

Atendiendo a las finalidades expuestas, la tipología de acciones formativas que debe impulsar la entidad encaminadas a reforzar los mecanismos de integridad, serían básicamente:

- a) Por razón del vínculo con el contenido del Plan de Integridad y Medidas Antifraude:
 - a. Sesión de presentación del Plan de Integridad al personal político, empleados públicos y actores interesados en la ejecución de su contenido (contratistas, entidades potencialmente receptoras de subvenciones, expertos, etc.).
 - b. Difusión de videos y/o material tecnológico sobre contenido del Plan de Integridad.
 - c. Incorporación del Plan de Integridad a la página Web y al Portal de Transparencia.
- b) Por razón del objeto y finalidad:
 - a. Sesiones de sensibilización en materia de integridad y ética aplicada a la gestión de fondos europeos.
 - b. Cursos de formación en ética e integridad.
 - c. Cursos de formación en integridad en el marco del sistema de gestión de los fondos europeos.
 - d. Talleres sobre dilemas éticos y conflictos de intereses en la gestión pública.





- e. Programas virtuales de autoaprendizaje y píldoras éticas.
- c) Por razón del público objetivo destinatario:
- a. Altos cargos y personal directivo, así como personal eventual.
 - b. Funcionarios y demás empleados públicos que potencialmente puedan gestionar o gestionen directa o indirectamente fondos europeos.
 - c. Empleados públicos en general.
 - d. Contratistas o concesionarios y receptores de subvenciones o ayudas.
- d) Por razón de su ámbito:
- a. Programas y acciones formativas dirigidas a reforzar la cultura ética y de integridad en el conjunto de la institución.
 - b. Programas y acciones formativas dirigidas exclusivamente a reforzar la cultura ética y de integridad a los responsables y personal que participe o vaya a participar en la gestión directa o indirecta de fondos europeos con la finalidad de reforzar los mecanismos de prevención, detección y corrección de las irregularidades administrativas, fraude, corrupción y conflicto de intereses, preservando los principios de buena gestión financiera, de protección de los intereses financieros de la Unión Europea y de compromiso con el resultado.

2.2.6.- Definición de un modelo de gestión de evaluación de riesgos en el ámbito de la prevención de irregularidades, fraude, corrupción y conflictos de interés

El artículo 63 del Reglamento Financiero de 2018, y anteriormente el Reglamento 1303/2013, sobre disposiciones comunes de los fondos EIE, así como el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021, exigen que las autoridades nacionales que ejecuten fondos provenientes de la Unión Europea lleven a cabo procesos de evaluación de riesgos con la finalidad de mitigar la aparición de irregularidades administrativas, fraude, corrupción y conflictos de intereses.

Metodología y organización en materia de evaluación de riesgos. Responsable de proyecto o actuación en seguimiento de riesgos y de medidas de integridad.

En este plan se abordan cuestiones conceptuales y se definen los aspectos metodológicos que podrán ser aplicados en los diferentes procesos de evaluación partiendo de que se trata de procesos abiertos o vivos que se concretarán, en su caso, conforme el Ayuntamiento o sus entidades del sector público vayan asumiendo como entidad ejecutora o la condición de beneficiarios o receptores de los fondos europeos actuaciones en ámbitos sectoriales concretos.

Por consiguiente, en cada proyecto o actuación municipal el Responsable Técnico o, en su caso, la persona designada como responsable de proyecto identificarán las adaptaciones que sean necesarias en la matriz de riesgos. Cuando esta evaluación se haga por la persona designada como responsable de proyecto, esta persona recabará a efectos de homogeneización la conformidad del Responsable Técnico previamente a realizar tales adaptaciones. Asimismo, y actuando de la misma forma, deberá





impulsar la mejora de los estándares de integridad de los actores que participan en los proyectos o actuaciones financiados con fondos europeos.

El Responsable Técnico o, en su caso, la Comisión de Integridad serán los órganos a los que la persona responsable de proyecto deberá canalizar las propuestas respectivas, en función de si se trata de procesos de evaluación de riesgos o de dilemas éticos o denuncias, en función de las atribuciones de cada órgano.

La gestión de riesgos como proceso, también en el ámbito de la integridad, se despliega a través de tres fases:

1. Identificación de las áreas de actividad de la organización más susceptibles a la aparición de riesgos en materia de integridad
2. Elaboración de mapas de riesgo y de una matriz de riesgos donde se determinen la incidencia de cada riesgo sobre los procesos y actuaciones de la organización, definiendo los que implican riesgo muy alto, alto o bajo.
3. Adopción de medidas correctoras que se deben poner en marcha en aquellos casos en los que exista un riesgo muy alto o alto, especialmente.

FINALIDADES DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS EN MATERIA DE INTEGRIDAD

- a) Detectar las áreas, procesos y actuaciones que, en función de sus características internas o afectaciones externas, son más susceptibles de ser vulnerables a la aparición de prácticas de irregularidades, fraude, corrupción o conflictos de intereses.
- b) Favorecer la sensibilización, en el ámbito de la prevención del fraude o de otras conductas irregulares, de los actores que intervienen en los procesos de toma de decisiones o de gestión en la organización.
- c) Desarrollar comportamientos y conductas profesionales adaptados al marco normativo vigente, a los valores y principios establecidos en los instrumentos de autorregulación, así como en aras a la efectividad de los principios de buena gestión financiera y de protección de los intereses financieros de la Unión Europea en la gestión de proyectos, subproyectos o actuaciones vinculados con el Plan de Recuperación o con la gestión de otros fondos europeos.
- d) Determinar en qué medida determinadas actuaciones o procesos pueden afectar a los fines y objetivos de la organización

IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS Y CONTEXTO ORGANIZATIVO

La identificación tanto de las áreas de riesgo como de las actuaciones y procesos, así como ámbitos específicos, más susceptibles de verse afectados por comportamientos o conductas que lesionen la integridad, debe ser realizada partiendo de las coordenadas que se deriven del diagnóstico de la organización y de su propio contexto.

Asimismo, la identificación de riesgos puntuales tiene que ver directamente con las funciones atribuidas y su propio ejercicio.

Por ejemplo, en la gestión de fondos europeos los procesos de gestión deben ser más rápidos, se acortan plazos, garantías y trámites, la gestión financiera ocupa un papel central, el gasto de los





recursos financieros se vehicula en sus asignaciones a través de subvenciones, la contratación pública es particularmente importante para garantizar la efectividad de tales fondos, la colaboración público-privada puede abrir zonas de conflictos de intereses, y un largo etcétera.

En el ámbito de actuación del Ayuntamiento y de sus entidades del sector público institucional cobran especial relieve aquellos riesgos vinculados a competencias transversales que el departamento tiene asignadas, como son las relativas a la contratación pública y a la gestión de personal, también en menor medida al campo económico-financiero, sin perjuicio de las competencias propias del departamento de Economía y Hacienda en estos temas, así como de subvenciones.

¿QUÉ RIESGOS SON IDENTIFICABLES COMO PRÓXIMOS O ANTESALA DE FENÓMENOS DE CORRUPCIÓN, FRAUDE O IRREGULARIDADES, ASÍ COMO DE CONFLICTOS DE INTERESES?

En el ámbito del sector público, los riesgos más evidentes que pueden dar lugar a expresiones patológicas de corrupción o de fraude, son, por ejemplo:

- Conflictos de intereses
- Malversación
- Fraude como engaño deliberado para obtener una ventaja indebida
- Favoritismo
- Nepotismo
- Clientelismo político o sindical
- Prácticas de colusión

EVALUACIÓN DE RIESGOS EN MATERIA DE INTEGRIDAD

La evaluación del riesgo, también en materia de integridad, comporta determinar la graduación del riesgo a través de dos factores:

- a) La probabilidad de que el riesgo ocurra (alta, media o baja), que se mide en torno a dos elementos:
 - a. La frecuencia o el número de veces en que un riesgo se ha manifestado
 - b. La existencia o ausencia de medidas tendentes a atemperar, mitigar o impedir la aparición del riesgo, que se debe contrastar con las medidas preventivas y correctoras recogidas en este Plan.
- b) El impacto que tal riesgo provoca sobre la organización en el caso de manifestarse, que se plasman en las consecuencias que para la entidad tiene el que un determinado riesgo se concrete (pérdida reputacional, crisis de confianza en la ciudadanía, alarma social, deterioro del clima o atmósfera ética de la organización, incentivación de tendencias que pueden proliferar de malas prácticas, etc.).





MATRIZ DE RIESGOS

Establecer la escala de gravedad existente en cada caso, en función de la probabilidad y del impacto. También debería recoger las medidas encaminadas a mitigar o evitar tales riesgos.

Probabilidad / Gravedad	Baja	Media	Alta
Alta	Moderado	Elevado	Elevado
Media	Bajo	Moderado	Elevado
Bajo	Bajo	Bajo	Moderado

TRATAMIENTO DEL RIESGO

El riesgo bruto (o inherente) es el que se produce cuando aún no se han generado actuaciones para calificarlo y tratarlo, mientras que el riesgo neto es el que se deriva una vez realizada la evaluación y calificada su incidencia, aplicando, en su caso, las medidas pertinentes para su reducción o control. Los riesgos altos o elevados deben servir de alerta para los decisores y gestores de tales recursos.

La clasificación o encuadre de cada tipo de riesgo comporta una respuesta adecuada a sus niveles de gravedad y de impacto.

El tratamiento del riesgo:

- Es una consecuencia de la evaluación.
- Determina medidas para mitigar o evitar que los riesgos deriven en irregularidades, fraude o corrupción.
- Las primeras medidas son preventivas y van dirigidas a disminuir la probabilidad de que las actuaciones no íntegras se manifiesten o reproduzcan.
- Hay medidas, asimismo, de control interno, que son importantes, entre las que se encuentran la función interventora y el control financiero interno o externo (auditorías), así como especialmente la multiplicación selectiva de las actuaciones de control sobre aquellas áreas y actuaciones más susceptibles de riesgo.

Nota importante:

En el Anexo II.A se concreta el procedimiento para llevar a cabo la evaluación de riesgos, que deberá realizarse con la herramienta informática diseñada al efecto y que podrá ser objeto de adaptación y modificaciones cuando se trate de gestionar fondos europeos en determinados ámbitos, de conformidad con lo que se establece en la metodología de organización y evaluación de riesgos antes descrita.





2.2.7.- Establecimiento de Medidas organizativas en la gestión de fondos.

Con la finalidad de salvaguardar la imparcialidad y la objetividad en la ejecución de los fondos europeos, así como evitar los conflictos de intereses aparentes o potenciales, el Plan diferencia claramente los roles de gestión, control y pago, que están definidos en la estructura de gestión, sistema de intervención y auditoría, así como del pago, a través de diferentes órganos y, en su caso, departamentos distintos.

Los sistemas de gestión y de control interno, según el marco normativo aplicable al Ayuntamiento de Donostia, están claramente deslindados, correspondiendo la gestión al órgano ejecutor y el control interno, en sus dimensiones financiera y contable, a la Intervención General, diferenciándose asimismo la ordenación del pago que es competencia de la Tesorería General.

2.3.- MEDIDAS DE DETECCIÓN

En la segunda fase del ciclo antifraude sobre la cual se deben articular las medidas dirigidas en este caso a detectar las irregularidades administrativas, el fraude, la corrupción o los conflictos de intereses.

Esta fase se activa en aquellos casos en que fallan las medidas preventivas, que han sido recogidas en este Plan de Medidas Antifraude en el epígrafe anterior.

La fase de detección puede evitar la cristalización de la irregularidad, el fraude, la corrupción o el conflicto de intereses, o al menos mitigar o atenuar sus efectos.

Medidas de Detección

2.3.1.- La articulación de canales internos de planteamiento de dilemas éticos o de denuncia o alerta.

Estos canales tendrán la función de detectar la existencia de irregularidades, fraude, corrupción o conflictos de intereses.

La interpretación y delimitación del alcance de dilemas éticos en cuanto al alcance de los principios y normas de conducta que se prevén en los diferentes códigos de conducta o de buen gobierno y su aplicación a casos concretos debe ser canalizada a través de la estructura organizativa contenida en este Plan; esto es, de la Comisión de Integridad que procederá a resolver por sí mismo la cuestión planteada.

Este canal interno de denuncias debe garantizar una serie de principios y normas en el funcionamiento y utilización de tal vehículo de detección de irregularidades, fraudes, la corrupción o conflictos de intereses.





2.3.1.1.- Principios de articulación.

- a) Confidencialidad
- b) Garantía de indemnidad del denunciante
- c) Llevar a cabo una comunicación bidireccional, siempre que las denuncias no sean anónimas
- d) Protección de datos personales del denunciante o alertador
- e) Adopción, siempre que puedan tener aplicación por efecto directo y mientras no se desarrolle normativamente, de las previsiones de la Directiva (UE) 2019/1037, en lo que a protección del denunciante respecta
- f) Gestionar las denuncias con todas las garantías de efectividad y procedimentales, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- g) Presentación de denuncias regidas por el principio de informalidad, sin que quepa cumplimentar más datos que los exigidos en el buzón telemático y, en cualquier caso, dejar constancia expresa de los hechos denunciados, las posibles personas afectadas y las pruebas o indicios en los que se sustente tal denuncia

2.3.1.2.- Contenido de la denuncia

La información mediante la que se notifiquen actuaciones presuntamente fraudulentas deberá contener:

- 1.- Una descripción de los hechos de la forma más concreta y detallada posible, identificando, siempre que fuera posible, las personas que hubieran participado en los mismos; los negocios, convocatorias, instrumentos o expedientes afectados por la presunta irregularidad o fraude; la fecha cierta o aproximada en la que los hechos se produjeron; el Fondo o instrumento financiero afectado; el órgano o entidad que hubiera gestionado las ayudas; y los órganos o entidades a los que, adicionalmente y en su caso, se hubieran remitido la información.
- 2.- La documentación o cualquier elemento de prueba que facilite la verificación de los hechos comunicados y la realización de las actuaciones que correspondan en relación con los mismos.
- 3.- Identificación de la persona (mediante su número de NIF, su nombre y apellidos, así como dirección de correo electrónico, o en su defecto dirección postal) que remita la información al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.

2.3.1.3.- Funcionamiento

- 1.- Se tratará de un canal específico a través del cual, mediante identificación electrónica de la persona denunciante para evitar suplantaciones o denuncias automatizadas, se permitirá la presentación electrónica de denuncia de conductas o actuaciones contrarias a la integridad institucional en el ámbito del Ayuntamiento o cualesquiera otras y que garantizará en todo caso el anonimato y la confidencialidad de la persona denunciante, de manera que los órganos encargados de investigar la denuncia no conozcan la identidad del denunciante, para evitar represalias.





2.- Asimismo, el canal podrá ser utilizado por los/las empleados/as públicos para proponer medidas de mejora en los procedimientos o de las acciones antifraude.

3.- También podrán denunciarse incidencias que sean realizadas por empresas o por beneficiarios de subvenciones.

4.- Se establecerán medidas específicas que garanticen la protección del denunciante de buena fe, para que no sufra, ni durante ni después de la investigación, ningún tipo de aislamiento, persecución o empeoramiento de las condiciones laborales o profesionales, ni ningún tipo de medida que implique cualquier forma de perjuicio o discriminación.

5.- Ante un caso potencial o confirmado de fraude como tal, el Presidente del órgano encargado del canal de denuncias tramitará un procedimiento de información reservada, que implicará un análisis exhaustivo del caso en cuestión, en el que deberán documentarse todas las actuaciones, pruebas y resoluciones a adoptar, actuando de la forma establecida en el punto 2.5.2 del presente Plan.

6.- La gestión del canal de denuncias corresponderá al Órgano Delegado de Protección de datos.

a) Recepción de las denuncias.

Las denuncias presentadas serán objeto de análisis por el Responsable Técnico, que procederá del siguiente modo:

- Se procederá a estudiar las denuncias recibidas, pudiendo a tal efecto solicitar información tanto a los órganos administrativos o entes instrumentales a los que se refiera la denuncia presentada como a los órganos transversales que puedan verse afectados por la misma.
- No se dará curso a la denuncia recibida cuando la misma fuese manifiestamente infundada o cuando la escasez de información remitida, la descripción excesivamente genérica o inconcreta de los hechos o la falta de elementos de prueba suministrados no permitan al órgano instructor realizar una verificación razonable de la información recibida y una determinación mínima del tratamiento de deba darse a los hechos comunicados. Tampoco se dará curso a las denuncias que incurran manifiestamente en mala fe, o proporcionando información falsa u obtenida de manera ilícita. En todos estos casos se procederá al archivo de la denuncia presentada, haciendo constar los motivos del archivo.

b) Tratamiento de las denuncias.

Según corresponda a la vista de los hechos examinados y de la normativa aplicable:

1. Se dará traslado de la denuncia y de los resultados de la investigación realizada a la Comisión de Integridad para su conocimiento, tramitación y propuesta del procedimiento que proceda, lo que incluye los procedimientos disciplinarios, de reintegro o la suspensión de algún procedimiento sobre lo que recayera una denuncia fundada de irregularidad, así como, de ser el caso, la actualización del correspondiente Plan.
2. Se dará traslado de la denuncia al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, a la OLAF, o incluso a la Fiscalía o a los Tribunales de justicia según proceda.
3. Se acordará el archivo de la denuncia presentada, en caso de que proceda, haciendo constar los motivos del archivo.





En la gestión de la denuncia se garantizará en todo momento la confidencialidad de los datos personales de la persona denunciante, así como su tratamiento anonimizado para garantizar la indemnidad del denunciante.

Se elaborará un informe anual sobre las denuncias recibidas y tramitadas.

2.3.1.4.- Canal interno de denuncias del Ayuntamiento

Se habilitará un Canal propio de denuncias, al objeto de atender posibles denuncias relativas a la detección de un posible fraude, o su sospecha fundada, y las presuntas irregularidades, habilitando para ello la dirección de correo electrónico siguiente: salaketakanala@donostia.eus

Además del canal interno de denuncias que ha sido recogido anteriormente, el alertador o denunciante podrá acudir directamente a los canales externos de denuncias existentes, que, sin perjuicio de que se pueda acudir a otro tipo de instituciones (Tribunal de Cuentas, Fiscalía, etc.), son los siguientes:

2.3.1.5.- Canales externos de denuncias

En todo caso, las denuncias pueden también vehicularse a través de los canales externos siguientes:

Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), vinculado a la IGAE, Autoridad de Control en materia de fondos europeos procedentes del MRR:
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/paginas/denan.aspx>

OLAF, Agencia Antifraude Europea: https://fns.olaf.europa.eu/main_es.htm

2.3.2.- Previsión de un listado de banderas rojas

El listado de banderas rojas actuará como un sistema de alerta en aquellos casos o circunstancias en los que los riesgos de aparición de irregularidades administrativas, fraude, corrupción o conflictos de intereses sean elevados o medios

La Orden HFP 1030/2021 prevé en su artículo 6.5 que el Plan de medidas antifraude incluya, entre otros requerimientos, el siguiente: *“Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva”*. Tal herramienta es, por tanto, un mecanismo útil de prevención y detección de las irregularidades, fraude, corrupción y conflicto de intereses.

Para la identificación y alcance de tales banderas rojas se utilizarán los documentos elaborados en su día por la OLAF, y como tal se refleja en el Anexo III -correspondiente del presente Plan un Catálogo de Banderas Rojas que será revisado periódicamente conforme se advierta la necesidad de modificarlo o incorporar nuevos supuestos.

Además, en el Anexo III se recogerá el procedimiento a seguir en caso de detección de banderas rojas.





2.3.3.- Declaraciones de actividades y, en su caso, de intereses, bienes o patrimoniales.

Ya se ha puesto de relieve la importancia que tienen las declaraciones de actividades como mecanismo de prevención de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; si bien su efectividad más importante, aparte de la disuasoria, es la relativa a la identificación o detección de en qué casos y circunstancias se puedan dar situaciones en las que entren en juego actividades fraudulentas, irregularidades, actos de corrupción o conflictos de intereses. Por tanto, su análisis en el apartado de detección es, sin duda, muy relevante.

La Orden HFP 1031/2021 refleja en su artículo 6.4 que una de las actuaciones obligatorias para los órganos gestores, junto con la evaluación del riesgo de fraude, es la cumplimentación de una Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI), además de aprobación de un procedimiento para abordar tales conflictos de intereses.

Por su parte, el artículo 6.5 letra i), vuelve a insistir sobre la necesidad de aprobar tal DACI al prever que dentro de los requerimientos mínimos del plan, se incluyan, entre otros, el siguiente: “Específicamente, definir procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de interés conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 61 del Reglamento Financiero de la UE. En particular, deberá establecerse como obligatoria la suscripción de una DACI por quienes participen en los procedimientos de ejecución del PRTR, la comunicación al superior jerárquico de la existencia de cualquier potencial conflicto de intereses y la adopción por este de la decisión que, en cada caso, corresponda.”

Aunque la DACI se recoge en la Orden Ministerial como una herramienta de prevención de conflictos de intereses, que sin duda lo es, no se puede descartar que asimismo tal Declaración esté vinculada con la detección y también con la corrección y persecución de las actuaciones, conductas o comportamientos, también omisiones, que eludan las obligaciones contraídas en la respectiva declaración. El test de autoevaluación previsto en el Anexo II B 5 incorpora esa cuestión en las medidas de prevención (“¿Se cumplimenta una declaración de ausencia de conflicto de intereses por todos los intervinientes?”); pero sus efectos se despliegan, como se viene indicando, en la fase de detección que se plantea en aquellos casos en que los efectos disuasorios de la DACI no son suficientes. Por eso, en este Plan se incorpora un modelo de DACI que es más exigente que el establecido en la propia Orden HFP 1030/2021, en coherencia con lo establecido en el contenido del propio Plan y en los Anexos que lo acompañan

2.3.4.- Introducción de herramientas de gestión de datos y de trazabilidad.

Dentro de los requerimientos del artículo 6.5 de la Orden HFP 1030/2021, se incluye la previsión de incorporar al Plan todas las medidas de detección que sean necesarias para que el sistema de alertas funcione de forma adecuada. En unión a lo anterior el Anexo III C establece que es importante en ese sentido lo que se denomina como “Análisis de datos”, que en el ámbito de la detección se despliegan, al menos, del siguiente modo:

- Dentro de los límites que implica siempre el respeto a la protección de datos personales (hoy en día fortalecido por el RGPD), un instrumento importante en la detección de la corrupción y el fraude como tal es el “cruce de datos con otros organismos públicos y privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de fondos europeos.





- Algunas herramientas en este sentido son, por ejemplo, la Base de Datos de Subvenciones (BNDS), las plataformas de contratación de las distintas entidades públicas, así como los registros de contratistas, el Registro mercantil, las herramientas de prospección de datos (“data mining”) el REVASCON (Registro Vasco de Contratos), Plataforma de Contratación Pública en Euskadi o de herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos de la Comisión Europea (ARACHNE, DAYSI), procedentes del Marco Financiero Plurianual 2014-2019, etc.

2.4.- MEDIDAS DE CORRECCIÓN

2.4.1.- Introducción

La tercera fase del ciclo antifraude se concreta en la corrección de las irregularidades, del fraude, de la corrupción y de los conflictos de intereses.

En realidad, si se han manifestado algunas sospechas o evidencias de la existencia de irregularidades, fraude o corrupción, el Ayuntamiento y sus entidades del sector público institucional, a través de sus órganos competentes, debe actuar adoptando una serie de medidas, entre las cuales están la retirada de proyectos, el inicio de actuaciones preliminares o adoptando medidas de corrección complementaria que pongan en conocimiento de las autoridades competentes los hechos acaecidos.

Las fases de corrección y persecución tienen, por tanto, un trazado secuencial que puede llegar a fundirlas en algunos casos; pero la corrección pretende evitar o mitigar males mayores y salvaguardar, así, los intereses financieros de la Unión Europea, paliando que se dañe la imagen y reputación de la institución como consecuencia de tales conductas.

El artículo 6.5, letra f), establece que el Plan de medidas, entre otras cosas, debe *“definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude”*.

2.4.2.- Actuaciones en caso de detección de un posible fraude

Cuando el Responsable Técnico tenga conocimiento de una sospecha de fraude presentada a través del canal de denuncias propio descrito anteriormente, o por cualquier otro medio, solicitará al servicio competente por razón de la materia, que recabe toda la información necesaria y evidencias de las que se disponga con el objetivo de facilitar el posterior análisis del caso.

La aparición de varios de los indicadores denominados “banderas rojas” será uno de los principales criterios para determinar la existencia de fraude.

La detección de posible fraude, o su sospecha fundada, conllevará la valoración de la suspensión del procedimiento concreto en el que se detecte, por el Responsable Técnico y, se comunicará a la mayor brevedad posible, a la Comisión de Integridad para la adopción de las siguientes medidas:

- La notificación de tal circunstancia en el más breve plazo posible a las autoridades interesadas y a los organismos implicados en la realización de las actuaciones, de la manera que se desarrollará en las medidas de persecución.





- La evaluación de la incidencia del fraude y su calificación como sistémico o puntual, del modo descrito en el apartado siguiente.
- La revisión de todos aquellos proyectos que hayan podido estar expuestos al mismo.
- En su caso, instar la retirada de la financiación comunitaria de todos aquellos expedientes en los que se identifique la incidencia detectada.
- Comunicar a las unidades ejecutoras las medidas necesarias a adoptar para subsanar la debilidad detectada, de forma que las incidencias encontradas no vuelvan a repetirse.

2.4.3.- Evaluación de si la incidencia del fraude, la corrupción o los conflictos de intereses resulta puntual o sistémica

Detectado un presunto fraude, debe tratarse de identificar si las irregularidades, el fraude, la corrupción o los conflictos de intereses detectados por el Ayuntamiento o sus entidades del sector público institucional son cuestiones puntuales o se han transformado en circunstancias sistemáticas, con las consecuencias que ello podría acarrear en la reputación institucional.

Dicha evaluación se realizará por el Responsable Técnico, debiendo considerar que es sistémica cuando la afectación por fraude como tal de los recursos financieros gestionados o de los que la entidad sea benefactora suponen un porcentaje superior al 33 % del total de ese proyecto, subproyecto, programa o actuación gestionado o ejecutado por la propia entidad.

En su defecto se considerará fraude sistémico cuando se encuentren evidencias de que el fraude como tal ha podido ser realizado de manera recurrente y en procedimientos similares, mientras que se considerará fraude puntual cuando se observe que se trata de un hecho aislado, que no se ha repetido en otras ocasiones.

Concluido por el Responsable Técnico que la incidencia es sistemática, suspenderá cautelarmente el o los proyectos y lo pondrá en inmediato conocimiento de la Comisión de Integridad, quien propondrá las medidas que considere oportunas.

2.4.4.- La retirada de los proyectos o de parte de los mismos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.5, letras f), g, h) e i) de la Orden HFP/1030/2021, el Responsable Técnico, cuando detecte la existencia o haya sospechas fundadas de fraude como tal o de corrupción en la gestión de fondos europeos podrá proceder a la retirada de los proyectos, subproyectos o parte de ellos en la medida en que se puedan ver afectados por tales circunstancias.

2.4.5.- La adopción de otras medidas de corrección complementarias:

Estas medidas consistirán en actuaciones preliminares e investigaciones previas a la incoación de procedimientos administrativos o penales mediante la actuación de órganos de control.

2.4.5.1.- Detectado un supuesto de posible fraude como tal o si existiera sospecha de que ha podido cometer tal actuación irregular, por parte del Presidente del Órgano Delegado de Protección de datos





cuando esa sospecha provenga del canal de denuncias, o por parte del Responsable Técnico cuando esa detección provenga del desempeño de sus funciones, y con carácter previo a la incoación de cualquier procedimiento sancionador o disciplinario, se podrá abrir, en su caso, un período de información o actuaciones previas a fin de conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimientos disciplinario o sancionador que proceda. En tal caso, tales actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas y las circunstancias relevantes que concurran en estos casos, de lo que se dará traslado a la Comisión de Integridad.

2.4.5.2.- Atendiendo a que se trata de preservar los intereses financieros de la Unión Europea y evitar, en todo caso, que tales recursos procedentes del Presupuesto europeo no se destinen a los fines previstos, el Ayuntamiento deberá guiar sus actuaciones preliminares bajo el principio de celeridad a fin de garantizar que los recursos financieros se puedan recuperar, sin perjuicio de la salvaguarda de los derechos de los interesados en el procedimiento.

2.4.5.3.- Asimismo, la Comisión de Integridad dará traslado al órgano que corresponda para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Reglamento Financiero UE, y siempre que el fraude detectado o la sospecha de fraude como tal pudiese comportar, en su caso, la comisión de presuntos hechos susceptibles de condena penal, se dé traslado inmediato de los mismos a la Fiscalía o a la autoridad judicial.

2.4.5.4.- Igualmente el Ayuntamiento, con base en ese mismo artículo 129 del Reglamento Financiero de 2018, en los casos de detección de fraude como tal o su sospecha colaborará activa y lealmente con las autoridades competentes, los órganos de control externo, la fiscalía y las autoridades judicial, y, cuando así se produzca, con las actuaciones que lleve a cabo la Comisión Europea, la OLAF o el Tribunal Europeo de Cuentas Públicas.

2.4.5.5.- En todo caso, una vez detectado un posible fraude como tal, o su sospecha fundada, el Ayuntamiento adoptará las medidas antes expuestas y, concretamente, las recogidas en el artículo 6.6 de la Orden HFP 1030/2021.

2.5.- MEDIDAS DE PERSECUCIÓN

2.5.1.- Introducción

La última fase del ciclo antifraude es la persecución del fraude como tal y de la corrupción. Se parte ya de la existencia de indicios suficientes para presumir que se han podido cometer actuaciones irregulares de carácter administrativo (que pueden ser corregidas por la propia entidad o por autoridades administrativas) o hechos perseguibles penalmente o que puedan serlo, en su caso.

Frente a las fases anteriores, en que el Ayuntamiento puede adoptar medidas preventivas, de detección o, incluso, de corrección, en el ámbito de la persecución las actuaciones sólo pueden estar orientadas a colaborar activamente con las instituciones competentes para que se puedan perseguir de forma efectiva los casos de fraude como tal o de corrupción, salvo en lo que afecta a actuaciones de carácter disciplinario o sancionador hacia su propio personal que sí que pueden ser adoptadas tales medidas, como se ha visto en la fase de corrección.





La actividad de persecución comporta que el daño institucional o reputacional ya ha sido producido, así como, en algunos casos, las posibilidades efectivas de recuperar los fondos europeos objeto de fraude o corrupción pueden ser limitadas o complejas, pero el Ayuntamiento debe poner todos los medios a su alcance para que esa finalidad de no afectación a los intereses financieros de la Unión se salvaguarde de forma efectiva.

2.5.2.- Información reservada e incoación de procedimientos disciplinarios o sancionadores

Ante un caso potencial o confirmado de fraude como tal, el Presidente del Órgano Delegado de Protección de Datos o, en su caso, el Responsable Técnico tramitará un procedimiento de información reservada, que implicará un análisis exhaustivo del caso en cuestión, en el que deberán documentarse todas las actuaciones, pruebas y resoluciones a adoptar.

La información reservada no formará parte del expediente disciplinario, dado que su finalidad consistirá, exclusivamente, en aportar elementos de juicio al órgano competente para fundamentar la decisión de incoar o no el expediente. Sin perjuicio de que, en el seno del expediente disciplinario, puedan incorporarse la documentación y pruebas recabadas durante la información reservada.

Tras la finalización del proceso de información reservada, en aquellos supuestos en que se hayan detectado irregularidades administrativas o situaciones de conflicto de intereses que no han sido corregidas como consecuencia de la acción u omisión de las personas afectadas, participando a la Comisión de Integridad a efectos informativos y, en su caso, de propuesta de medidas, comunicará al Ayuntamiento o sus entidades del sector público institucional, para que, mediante el órgano competente, pueda proceder a incoar el procedimiento disciplinario o sancionador que esté previsto en cada caso en el marco normativo vigente.

Si como consecuencia de la tramitación de tal procedimiento disciplinario o sancionador se derivaran la imposición de sanciones, se dará traslado, en su caso, a la entidad decisora o, en su caso, a la entidad ejecutora si esta no fuera el Ayuntamiento.

Tales resoluciones serán asimismo trasladadas a los órganos competentes en materia de gestión de fondos europeos.

2.5.3.- Comunicación de los hechos producidos y medidas adoptadas a las autoridades competentes

El Ayuntamiento, en función de si es órgano gestor o exclusivamente receptor o beneficiario de fondos europeos, deberá actuar frente a las situaciones de posible fraude comunicando esos hechos:

- a) En los casos que sea órgano gestor a la entidad ejecutora o decisora, en su caso.
- b) En los casos en que sea receptor o beneficiario de fondos europeos gestionados o ejecutados por otra entidad u órgano gestor, comunicándolo inmediatamente a tal instancia.

Y ello en cumplimiento de lo dispuesto en el Anexo III C de la Orden HFP/1030/2021, cuando aborda los supuestos de fraude y corrupción en la fase de persecución, al disponer que se debe proceder a la mayor brevedad posible a *“comunicar los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad decisora (o a la entidad ejecutora que le haya encomendado la ejecución de las actuaciones, en cuyo caso será esta la que se los comunicará a la entidad decisora), quien comunicará asimismo el asunto*





a la Autoridad Responsable, la cual podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación por parte de la Autoridad de Control”.

2.5.4.- Denuncia de los casos de presunto fraude ante las autoridades públicas nacionales o de la Unión Europea, así como ante la fiscalía o los tribunales

Si el presunto fraude se constatará de forma efectiva o las sospechas de su realización existiera y fueran fundadas a partir de indicios, en ese caso el Ayuntamiento -también en algunos casos de conformidad con el deber de cooperación establecido en el artículo 129 del Reglamento Financiero- debe ejercer alguna de las siguientes actuaciones o acciones. A saber:

- a) Denunciar, si fuese el caso, los hechos punibles a las Autoridades Públicas competentes; esto es, al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, SNCA, o, en su caso, a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)
- b) Iniciar una información reservadas para depurar, en su caso, responsabilidades o incoar un expediente disciplinario, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en los términos expresados en la fase de corrección y, asimismo, en el punto 2 de esta fase.
- c) Denunciar los hechos ante la fiscalía y los tribunales competentes, en los casos oportunos, de conformidad con lo expuesto en la fase de corrección.

2.5.5.- Seguimiento del caso y recuperación de fondos

Se realizará el seguimiento del caso potencial o confirmado de fraude que pasará por el control de las investigaciones que se encuentren en curso como resultado del análisis, notificaciones y denuncias llevadas a cabo de acuerdo con los apartados precedentes.

En caso de recibir respuesta de alguno de las autoridades competentes informadas, se tomarán en consideración las pautas, medidas o recomendaciones aportadas por los mismos.

Además, cuando proceda, se tramitará la recuperación de fondos que han sido objeto de apropiación indebida, o que hayan sido vinculados con un potencial fraude o corrupción debiendo proceder el Ayuntamiento al reintegro (Artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). La Comisión Europea también podrá solicitar el reintegro de los fondos de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses que afecte a los intereses financieros de la Unión y que no haya corregido el estado miembro), del dinero correspondiente.

En el ámbito contractual y subsidiariamente para los encargos, se estará a lo dispuesto en los artículos 71.2.c), 110.c) y 194 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público Contratos del Sector Público.





3. PUBLICIDAD Y EFECTOS Y SEGUIMIENTO.

3.1. Publicidad

El Plan General de medidas antifraude, se difundirá entre todo el personal y altos cargos, especialmente entre los que integren las unidades que tramiten los expedientes de subvenciones o contratación.

También será objeto de comunicación cuando se produzcan nuevas incorporaciones de personal en las unidades.

Para el personal de nuevo ingreso, el Plan de medidas antifraude, será uno de los contenidos obligatorios que debe figurar en el manual de acogida.

Asimismo, será objeto de publicación en el apartado específico del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Donostia y en el Portal de Internet del Ayuntamiento.

3.2. Efectos

Este Plan desplegará sus efectos sobre todos los proyectos que el Ayuntamiento, con independencia de su fecha de inicio, desarrolle en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y durante la vigencia de este último, así como al resto de los fondos europeos que se estén gestionando, o que se gestionen por el Ayuntamiento en el futuro, siempre que sea compatible con su normativa de aplicación.

3.3. Seguimiento

Deberá realizarse un seguimiento continuo de la aplicación y grado de cumplimiento de las medidas propuestas por el Responsable Técnico.

El seguimiento podrá basarse en los siguientes datos:

- Registro de denuncias recibidas y tramitadas.
- Cualesquiera otros que se consideren oportunos

Además, este Plan será objeto de evaluación respecto del grado de cumplimiento y adecuación de las medidas propuestas lo que permitirá la introducción de las modificaciones que resulten aconsejables, que serán aprobadas por la Junta de Gobierno Local.

Se realizará con carácter intermedio y final, para lo que se definirán los correspondientes indicadores de seguimiento y resultado que permitan analizar si se han conseguido los resultados esperados.

Asimismo, se llevará a cabo la revisión de la evaluación del riesgo de fraude de conformidad con el artículo 6.5 c) de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, cada dos años, y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude como tal o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.





Ambas actuaciones de seguimiento serán llevadas a cabo por el Responsable Técnico teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- Identificación de las medidas que son más susceptibles de ser objeto de fraude como tal, como pueden ser aquellas con alta intensidad, alto presupuesto, muchos requisitos a justificar por el solicitante, controles complejos, etc.
- Identificación de posibles conflictos de intereses.
- Resultados de trabajos previos de auditorías internas.
- Resultados de auditorías de la Comisión Europea o del Tribunal de Cuentas Europeo, en su caso.
- Casos de fraude como tal detectados con anterioridad.



ANEXO I

PROTOCOLO DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS EN LA ENTIDAD

I.-

El Reglamento Financiero de 2018 de la Unión Europea establece una serie de previsiones dirigidas a salvaguardar el principio de buena gestión financiera en todos aquellos ámbitos en los que las autoridades nacionales (estatal, autonómicas o locales) lleven a cabo la gestión compartida de los recursos financieros de la Unión procedentes de su propio Presupuesto, así como extiende el concepto y aplicación de los conflictos de intereses que se pueden producir en esos procesos de gestión.

Por su parte, el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, del Parlamento y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se refiere constantemente a que en la gestión de los fondos europeos vinculados a tal instrumento de recuperación los Estados miembros deberán preservar y proteger los intereses financieros de la Unión, particularmente adoptando medidas que tiendan a prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. Particularmente importante es la regulación que se contiene en el artículo 22 de tal Reglamento, en cuanto que se obliga a que los Estados miembros y, por tanto, todas las entidades que lo componen que participen en la gestión de los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia que debía presentar cada país, adopten todas las medidas que sean necesarias para prevenir, detectar, corregir y perseguir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Asimismo, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su artículo 3 regula los principios de buena gestión, que se configuran como norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas, y entre ellos incorpora el de prevención eficaz de los conflictos de intereses, el fraude y las irregularidades. También en su artículo 21.3 encomienda al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, orgánicamente adscrito a la IGAE, que es la Autoridad de Control en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que “en ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal”, promueva las labores de prevención, detección e investigación que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España y aprobado en su día por las instituciones europeas, dedica asimismo algunos de sus pasajes a establecer medidas de detección, corrección y, en su caso, persecución del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, en aras a prevenir la aparición de tales prácticas irregulares y evitar o mitigar, así, que cristalicen en lo que a la gestión de los fondos europeos vinculados al Plan de Recuperación respecta.

En desarrollo reglamentario de las previsiones recogidas en el Real Decreto-ley 36/2020, 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, regula los principios de gestión específicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia donde reconoce su naturaleza transversal y, entre ellos, cita expresamente el siguiente: “Refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”.

El dato normativo determinante es que tales principios se insertan plenamente en el sistema de gestión de los fondos europeos que debe poner en marcha cualquier entidad pública o privada que ejecute proyectos, subproyectos o actuaciones financiados con recursos procedentes de la Unión Europea,



con la finalidad de garantizar unos criterios homogéneos en el diseño y gestión de tales instrumentos. Asimismo, la citada Orden regula en su artículo 6 la obligación de 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”. Igualmente, el Anexo II B 5 de la Orden, prevé que cada entidad lleve a cabo un cuestionario de autoevaluación (en el que se refleja expresamente la pregunta o ítem de si su organización dispone de un código ético o de conducta), y el Anexo III C se recoge que dentro de las medidas preventivas en materia de desarrollo de una cultura ética se incorpora “el establecimiento de un código de conducta ante el fraude, que pueda incluir aspectos cómo el conflicto de intereses, obsequios, confidencialidad, cauces de denuncia (buzón de denuncias y/o enlace al canal de denuncias del SNCA), etc.”.

La exigencia de reforzar los mecanismos de integridad está también incorporada como ítem en el proceso de seguimiento y control de la ejecución de los proyectos y subproyectos, en distintas fases del proceso y, particularmente, en el Informe de Gestión (artículo 10) y en la Declaración de cumplimiento (artículo 12), en la que expresamente deberá certificarse no solo que los fondos han sido utilizados para los fines previstos, sino que, particularmente, esa ejecución se ha llevado a cabo con aplicación estricta de “las normas relativas a la prevención de conflicto de intereses, del fraude y de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo (de Recuperación y Resiliencia) y de otros programas de la Unión y de conformidad con el principio de buena gestión financiera”.

En cualquier caso, las previsiones recogidas en la Orden HFP 1030/2021, en lo que a esta materia respecta y salvo aquellas previsiones que son preceptivas (artículo 6, apartados 4 y 5, con las excepciones allí recogidas, tienen un amplio contenido dispositivo (sobre todo en las fases preventiva y de detección) con la finalidad de adaptarlo a las características específicas de cada entidad.

II.-

En línea con lo expuesto en el marco normativo sumariamente descrito, y dentro de lo establecido en el Plan de Integridad y de Medidas antifraude aprobado por esta entidad, se incorpora el presente Protocolo de Integridad en la Gestión de fondos europeos que se articula como un instrumento complementario y puente a la espera del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan en materia de aprobación de un código ético y de conducta o de diferentes códigos de conducta de la entidad) con la finalidad de reforzar la cultura de integridad de la organización y dar respuesta puntual a los problemas, cuestiones éticas, quejas o denuncias que se puedan plantear en relación con la interpretación y alcance de los valores y principios que en este Protocolo se establecen para reforzar la gestión ética y la buena gestión financiera en la ejecución de los fondos europeos.

En todo caso, este instrumento tiene una serie de características que lo singularizan. A saber:

- a) Se trata de un instrumento puente, que requiere ser completado mediante la revisión del código actualmente aplicable o a través de la elaboración de un nuevo código (o varios códigos) de ética y de conducta, que incorpore como anexo la gestión de los fondos europeos según lo establecido en este Protocolo
- b) Es, por consiguiente, un instrumento incompleto, en cuanto que establece únicamente valores y principios, pero que a partir de la definición que se realiza de aquellos se pueden resolver los dilemas éticos y los problemas que se puedan suscitar en los primeros pasos en la ejecución de fondos europeos por parte de la entidad.
- c) Aun así, para hacer efectiva la garantía de imparcialidad y de objetividad en el ejercicio de las funciones decisoras, directivas o profesionales, y evitar o mitigar de ese modo la aparición de





conflictos de intereses, el presente protocolo introduce unas normas de conducta que tienen relación estrecha con las limitaciones de que tales personas sean receptoras de regalos, obsequios o atenciones, que puedan minar la plena efectividad de tales principios.

- d) En suma, salvo la excepción expuesta, este protocolo no contiene expresamente normas de conducta o de actuación, pero se pueden inferir muchas de ellas del acotamiento definitivo que se lleva a cabo de tales valores y principios, lo que puede facilitar la labor interpretativa y aplicativa por parte del órgano de garantía para salvaguardar la plena efectividad de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en la gestión de tales fondos.
- e) En cualquier caso, se trata, y esto es importante, de un instrumento de autorregulación específico para la gestión de los fondos europeos por parte de la entidad, lo que le dota de una singularidad frente a los códigos generales que, obviamente, no pueden tener en cuenta las especificidades de la ejecución de los fondos y los principios específicos que en ese ámbito confluyen.

El presente Protocolo de Integridad tiene una estructura sencilla:

En primer lugar, se expone el Objeto, naturaleza y finalidades del Protocolo de Integridad en la gestión de fondos europeos. Su nota peculiar es que establece los valores éticos y principios de buena gestión que deben ser tenidos necesariamente en cuenta cuando de gestionar actuaciones derivadas del Plan de Recuperación se trata.

Su ámbito subjetivo de aplicación se extiende a todas aquellas personas que participan como responsables o gestores en la ejecución de fondos europeos, sin perjuicio de que ese ámbito pueda hacerse extensivo en su momento a otras entidades, empresas, asociaciones, actores o profesionales que son receptores derivados de tales fondos europeos (contratistas, concesionarios, entidades o personas subvencionadas, etc.).

La naturaleza del Protocolo es claramente la de un instrumento de autorregulación, y su finalidad preventiva, en la idea de reforzar la infraestructura ética de la institución, en particular en todo lo que afecta a la gestión de fondos europeos. Persigue, además, enmarcar la gestión en clave de integridad y en línea con lo establecido por la Agenda 2030 en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que aboga por la construcción de instituciones sólidas.

En segundo lugar, se establecen los Valores éticos que deben servir de guía en la gestión de los fondos europeos por la organización y sus responsables y empleados públicos. Se parte de un concepto, finalidad y objetivo de los valores, y después de establecer cuáles son los valores principales que orientan la ejecución de los fondos, que se resumen en seis:

- Integridad
- Ejemplaridad
- Honestidad y desinterés
- Imparcialidad y Objetividad
- Excelencia profesional
- Respeto y empatía

Tales valores se acotan a través de unos enunciados que pretende definir su alcance con la finalidad de orientar a los destinatarios y dotar de pautas interpretativas y aplicativas de la Comisión de Integridad cuando deba hacer frente a las cuestiones éticas, dilemas, dudas o quejas que se le puedan plantear,





En tercer lugar, se determinan los Principios de buena gestión que deben, asimismo, orientar la gestión de fondos europeos. Tras una definición o acotamiento conceptual sobre qué son los principios y cuál es su sentido y finalidad en el proceso de ejecución de los fondos europeos, se establecen asimismo seis principios, que son los siguientes:

- Compromiso con los resultados de gestión.
- Buena gestión financiera y eficiencia en la gestión.
- Transparencia.
- Protección de Datos Personales.
- Gestión de fondos europeos alineada con la Agenda 2030 y el Desarrollo Sostenible.
- Responsabilidad directiva y profesional en la gestión de fondos europeos

Al igual que se ha hecho con los valores, tales principios se definen o acotan en cuanto a su sentido y alcance, con la finalidad de dar pautas a los responsables y gestores encargados de la ejecución de fondos europeos, pero asimismo para que la Comisión de Integridad disponga de elementos para poder interpretar y aplicar tales principios a la gestión cotidiana de los fondos europeos y a la problemática que en relación con ella se produzca.

En cuarto lugar, el Protocolo establece una serie de criterios sobre la importancia que tiene desarrollar políticas y acciones formativas que vayan encaminadas a reforzar la cultura ética de las organizaciones, particularmente en lo que a gestión de fondos europeos se trata, en línea con lo establecido en el Plan de Integridad y de Medidas antifraude.

El quinto bloque de este Protocolo de Integridad es particularmente importante, ya que prevé uno de los elementos básicos de cualquier marco de integridad institucional tal como lo definió en su día la OCDE: la articulación de mecanismo y procedimientos para resolver las cuestiones éticas, dilemas, dudas, quejas o cualquier otra consulta o incidencia que se plantee en relación con la aplicación del presente instrumento.

Pero, a su vez, dada la trascendencia de los intereses financieros de la Unión que están en juego, se articula un canal interno de denuncias que, al menos en relación con este ámbito, pretende dar una solución transitoria a las obligaciones derivadas de la Directiva (UE) 2019/1937, de protección del denunciante, cuya transposición y efectividad al Derecho interno tenía como fecha máxima el 17 de diciembre de 2021. Con estas medidas, la entidad asume la creación de este canal interno, que resulta capital para salvaguardar el principio de buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la Unión.

El sexto apartado no es menos importante, ya que tiene por objeto la previsión de una Comisión de Integridad que actúa como órgano de garantía del presente Protocolo con un amplio elenco de atribuciones que tienen como hilo conductor garantizar la plena aplicabilidad de los valores y principios a la gestión cotidiana de los fondos europeos; pero asimismo, por razones obvias de economía organizativa o institucional, a esta Comisión de Integridad se le atribuye también la de actuar como canal interno de denuncias y gestionar el buzón que a tal efecto se pueda crear.





I.- OBJETO, NATURALEZA Y FINALIDADES DEL PROTOCOLO DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS

1.- Objeto

El presente protocolo establece los valores éticos, así como los principios de buena gestión, que deben adoptar las personas responsables, gestoras o personal que intervenga en los procesos de gestión de fondos europeos, al objeto de garantizar el principio de buena gestión financiera y preservar los intereses financieros de la Unión Europea en tales procedimientos.

2.- Ámbito de aplicación del protocolo

2.1.- Este código se aplica a las personas que ejerzan funciones de responsabilidad y al personal funcionario o empleado público que desarrolle sus funciones de forma parcial o total en procedimientos de gestión de fondos europeos asignados a la entidad

2.4.- Asimismo, el presente protocolo, en lo que afecta a sus normas de conducta y con la finalidad de salvaguardar la imparcialidad y la objetividad será aplicable a licitadores, contratistas, subcontratistas o quienes concurren a convocatorias de subvenciones, expertos externos en los procesos de contratación pública y de subvenciones que se desarrollen en el marco de la gestión de fondos europeos.

3.- Naturaleza del protocolo

3.1.- El presente protocolo se aprueba como instrumento de autorregulación de carácter preventivo con la finalidad de reforzar los mecanismos de integridad en la gestión de fondos europeos.

3.2.- Este protocolo tendrá naturaleza transitoria hasta que la entidad proceda a aprobar códigos de conducta que incorporen y desarrollen los valores y principios a través de normas de conducta y normas de actuación o lleve a cabo la adaptación del código que en su caso sea aplicable al que se incorporará como anexo. Mientras ese objetivo se cumple, serán de aplicación los valores y principios recogidos en el presente código en los términos que determine el órgano de garantía, sin perjuicio de las previsiones legales y reglamentarias que sean de aplicación en cada caso.

3.3.- Dado el carácter esencialmente proactivo, preventivo y de mejora de la infraestructura ética de la organización, el presente protocolo tiene una orientación propia de carácter axiológico y con clara finalidad de reforzar los valores públicos en las personas decisoras y la deontología profesional en las actividades profesionales, salvaguardando, asimismo, el principio de buena gestión financiera, así como la protección de los intereses financieros de la Unión en la gestión de fondos europeos.

3.4.- El protocolo se integra en el sistema de gestión de fondos europeos como elemento transversal encaminado a reforzar los mecanismos de integridad.

3.5.- Los valores y principios en los que se estructura el presente protocolo informarán la actuación de responsable y gestores de fondos europeos en esta entidad, así como sus conductas o actuaciones podrán ser examinadas en su adecuación a tales valores y principios por parte del órgano de garantía, proponiendo las medidas de corrección que sean pertinentes en cada caso.





4.- Finalidad

4.1.- Este protocolo tiene como finalidad reforzar los mecanismos de integridad en la gestión de los fondos europeos, así como fomentar el desarrollo de una infraestructura ética en la organización y en el ejercicio de las funciones de los responsables y gestores.

4.2.- En el ejercicio de sus funciones, responsable y gestores contribuirán a que se haga efectivo el principio de compromiso con el resultado en todas las acciones de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, promoviendo asimismo a la conservación y mejora del medioambiente, así como al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

4.2.- La finalidad de la aprobación de este protocolo, en lo que a gestión de fondos europeos respecta, pretende:

- a) Desarrollar en la entidad una infraestructura ética que ponga de relieve y profundice la ejemplaridad, objetividad y excelencia del personal a su servicio en el ejercicio de sus funciones y tareas a través del principio de buena gestión financiera.
- b) Servir de guía de orientación profesional de responsables y gestores, a través de la interiorización y aplicación al ejercicio de sus tareas de los valores y principios recogidos en este protocolo.
- c) Reforzar la imagen de imparcialidad, profesionalidad, integridad y servicio de responsables y gestores.

II.- VALORES ÉTICOS EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS

A. VALORES ÉTICOS

5.- Valores Éticos. Concepto.

5.1.- Los valores que se recogen en el presente protocolo guían y orientan las decisiones y actividades profesionales de los responsables y gestores en la ejecución de fondos europeos, con el objeto de llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente, así como basada en el principio de buena gestión financiera en protección de los intereses de la Unión Europea, cuyos recursos gestiona esta entidad.

5.2.- Los responsables y el personal al servicio de la entidad deberán integrar los valores recogidos en el presente código en sus procesos de toma de decisiones, en el desarrollo de su actividad profesional y en los diferentes procedimientos o sistemas de gestión que se adopten en cada caso en relación con la ejecución de fondos europeos.

5.3.- Los valores establecidos en el presente protocolo perseguirán esencialmente los siguientes objetivos:

- a) Garantizar los principios de buena gestión financiera, de protección de los intereses financieros de la Unión Europea y de compromiso con los resultados de la gestión.
- b) Perseguir la excelencia y objetividad en la gestión de los fondos europeos en aras a mejorar los estándares éticos de la organización y sus resultados.
- c) Desarrollar las funciones y tareas de sus responsabilidades, puestos de trabajo o empleos funcionales, con altos estándares éticos que eviten el despilfarro o menoscabo de recursos públicos y refuercen la confianza pública en las instituciones.





6.- Enumeración y definición de los Valores Éticos.

Los Valores Éticos a los que han de ajustar su conducta profesional los responsables y gestores que participen en la ejecución de fondos europeos son los siguientes:

6.1- *Integridad.*

En términos de la OCDE, la integridad consiste en la adhesión a valores éticos comunes establecidos por la propia organización, así como se plasma en un conjunto de principios y normas destinados a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados. En el ámbito público, y más concretamente en la gestión de fondos europeos, la integridad es un valor sustantivo para la buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. El comportamiento ético intachable de los responsables y gestores de fondos europeos no sólo salvaguarda los resultados de la gestión, sino que dignifica la actividad pública y revierte en la imagen y reputación de la entidad y en la confianza pública en la institución. La integridad implica que los responsables y gestores no podrán ser receptores de regalos, obsequios, invitaciones a eventos o cualquier otra manifestación que pueda afectar a la objetividad e imparcialidad, en su caso, en el ejercicio de sus funciones. La Comisión de Integridad delimitará en cada caso o por medio de directrices qué cuantías y en qué casos pueden aceptarse regalos, obsequios o invitaciones sin que ello interfiera la buena gestión en la ejecución de los fondos europeos, sin perjuicio de lo que establezca el código ético o de conducta de la institución.

6.2.- *Ejemplaridad.*

La actuación de los cargos públicos, directivos y empleados públicos en el ámbito de la gestión de fondos europeos tiene trascendencia sobre la imagen y reputación de la entidad. Particularmente, la actuación de quienes desempeñan funciones de mayor responsabilidad, de dirección o jefatura debe estar basada en el liderazgo ético en el comportamiento y en la gestión. En consecuencia, cualquier conducta pública del personal, particularmente cuando despliegue sus responsabilidades o actividad profesional, pero también aquella privada que excepcionalmente pueda trascender a la esfera pública, estará guiada por un comportamiento ejemplar. Cualquier falta de ejemplaridad que conlleve deterioro o afectación a la imagen y destruya o menoscabe la reputación de la institución deberá ser corregida de acuerdo con lo que proponga, en su caso, el órgano de garantía del presente protocolo.

6.3.- *Honestidad y Desinterés.*

Los responsables y gestores en la ejecución de los fondos europeos actuarán en el cumplimiento de sus responsabilidades de forma veraz y transparente, dirigiendo su actividad exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público, de buena gestión financiera y del compromiso de cumplimiento de resultados, preservando siempre en sus actuaciones los intereses financieros de la Unión. En caso de conflicto de intereses o apariencia de tal entre sus propias funciones y otros intereses públicos y privados, el personal sujeto al ámbito de aplicación de este protocolo deberá ponerlo inmediatamente en conocimiento de su superior jerárquico quien solicitará informe a la Comisión de Integridad, que elaborará una propuesta sobre el presunto conflicto y las medidas que, en su caso, haya que adoptar. Quien a juicio de la Comisión resulte afectado por un conflicto de intereses real o potencial, o en su caso aparente, deberá abstenerse de participar, directa o indirectamente, en el procedimiento correspondiente o en la toma de decisiones de que se trate. El superior jerárquico solo podrá apartarse de la propuesta realizada por la Comisión a través de resolución motivada. El personal sujeto a la aplicación del presente Protocolo deberá elevar a la Comisión de Integridad por los canales que se establezcan cualquier duda que se le plantee en relación con presuntos conflictos de intereses en los que pueda incurrir.





6.4.- Imparcialidad y objetividad.

La imparcialidad es una premisa existencial para el correcto desarrollo de las funciones y tareas en el ámbito del sector público y especialmente lo es cuando se gestionan fondos europeos y tal proceso está canalizado a través de procedimientos administrativos de concurrencia competitiva. En cualquier caso, la imparcialidad cobra pleno sentido en la gestión que lleven a cabo los funcionarios y empleados públicos, y la objetividad debe presidir siempre la ejecución de los fondos europeos. Por consiguiente, cualquier actuación profesional que lleve a cabo el personal sujeto al presente Protocolo, deberá estar alejada de influencias y orientaciones políticas, familiares o de amistades, así como de la concurrencia de intereses profesionales o personales o de otro carácter. La imparcialidad y la objetividad estarán especialmente presentes cuando haya que ponderar si existen conflictos de intereses, en los términos que se exponen en este Protocolo y en lo que se incluye en el Plan de Integridad y Medidas antifraude. Asimismo, en el ejercicio de sus actividades públicas, el personal sujeto al ámbito de aplicación del presente protocolo deberá actuar en el ejercicio de sus responsabilidades con pleno respeto a la objetividad que exige el cumplimiento de los intereses generales, y por consiguiente siempre salvaguardando los principios de libre concurrencia. Esa objetividad será especialmente intensa cuando, como es el caso de los procedimientos de contratación pública o de subvenciones, y en los procesos gestión de personal, el personal sujeto al presente Protocolo deba participar en procedimientos en los que la garantía de imparcialidad en la toma de determinadas decisiones por parte de entidad sea especialmente exigible de conformidad con la normativa aplicable en cada caso.

6.5.- Excelencia profesional.

Las tareas de gestión de fondos europeos, tanto por su ámbito de especialización como por las importantes implicaciones financieras y de gestión que representa, deberá ser ejercidas por directivos y empleados públicos que tengan acreditada su profesionalidad y talento, así como también acrediten conocimientos y destrezas en ese campo de la gestión, o se hayan formado explícitamente para ello. Tales criterios deberán ser tenidos en cuenta en la selección o asignación de responsabilidades en esta esfera. El desempeño de las funciones y tareas deberá asimismo estar guiado por criterios de profesionalización y de probidad. En la provisión de puestos o selección del personal directivo o responsable se tendrá en cuenta el talento interno existente en la organización. A tal efecto, el personal sujeto al presente protocolo desarrollará y mejorará continuamente sus competencias profesionales, adaptando sus conocimientos y aptitudes a las exigencias de la transformación funcional y tecnológica, a través de los programas formativos que diseñe la entidad con la finalidad de optimizar su perfil profesional, eludir la obsolescencia y con el objetivo de llevar a cabo un desempeño adecuado de las funciones y tareas asignadas a su puesto de trabajo. Asimismo, el trabajo profesional estará sujeto a evaluación de resultados. Partiendo del principio de compromiso con el resultado en la gestión, existirá un complemento retributivo que premie el cumplimiento de objetivos, según lo dispuesto en el plan estratégico.

6.6.- Respeto y empatía.

El personal sujeto al presente Protocolo, en el ejercicio de sus funciones y tareas en lo que afecta a la gestión de fondos europeos, actuará con el debido respeto y cortesía en sus relaciones con el resto de las personas de la organización, así como con proveedores u otros colectivos. Se fomentará un clima laboral, personal y profesional en el que prevalezca plenamente la convivencia, la solidaridad y la tolerancia, impulsando el respeto mutuo, el pluralismo y la colaboración entre los diferentes profesionales. La cortesía, la corrección, el debido respeto y la dignidad que toda persona merece deben ser las guías de actuación del personal sujeto al presente protocolo. El personal sujeto al presente Protocolo se abstendrá, asimismo, de adoptar cualquier tipo de conducta o actuación que conlleve el uso de términos despectivos o de prácticas de discriminación de cualquier clase (especialmente de género, pero también de creencias, ideológica, orientación sexual, raza, discapacidad o cualquiera otra).





III.- PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS

7.- Principios de Gestión: concepto.

Los Principios de Gestión en el ámbito de la gestión de fondos europeos representan un conjunto de directivas que tienen como finalidad servir de guía u orientación en el ejercicio de las funciones y tareas derivadas de las responsabilidades políticas, directivas o de gestión que se proyecten sobre la ejecución de tales fondos, y cuya finalidad principal es cumplir o alcanzar los resultados y metas programados en los diferentes hitos y objetivos de los diferentes proyectos o subproyectos que ejecute la entidad, así como, en su caso, promover procesos de innovación y mejora continua en la calidad y eficiencia en el desempeño de las funciones asignadas, guiando tales propuestas en el principio de compromiso con los resultados y con el principio de buena gestión financiera.

8.- Enumeración de los principios de gestión.

Los principios de gestión a los que han de ajustar su actuación profesional el personal al servicio de la entidad, son los siguientes:

8.1.- Principio de compromiso con los resultados de gestión.

La ejecución de fondos europeos debe ser realizada en el marco del sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por consiguiente bajo el principio de compromiso con los resultados de gestión, cuyos objetivos deberán establecerse por las personas responsables de las unidades administrativas encargadas de la ejecución de tales fondos y bajo las directrices y metas que se establezcan por aquellas, con la finalidad de cumplir los hitos y objetivos establecidos en cada caso. La gestión de los fondos europeos que lleve a cabo tanto el personal directivo como los empleados públicos deberá ser objeto de evaluación de acuerdo con los criterios que establezca la entidad. En todo caso, los resultados en la gestión se armonizarán con el pleno cumplimiento del principio de buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

8.2.- Buena gestión financiera y eficiencia en la gestión.

La gestión económica en el ámbito de los fondos europeos estará guiada por el principio de buena gestión financiera, que se plasma en una gestión eficaz y eficiente, acorde con los intereses financieros de la Unión y, en todo caso, alineada plenamente con una gestión tecnológica o digital que se formule en los mismos términos y con especial atención a evitar cualquier tipo de despilfarro, el uso inadecuado de los recursos de la Administración, particularmente los tecnológicos o los medios materiales de aquella. Ese objetivo de eficiencia se promoverá mediante procesos de planificación estratégica y operativa, innovación y mejora continua, mediante la evaluación de los proyectos y objetivos alcanzados, así como la a través de la evaluación del desarrollo de tareas por parte del personal directivo y de los empleados públicos de conformidad con el sistema de gestión de fondos europeos.

8.3.- Transparencia.

La cultura de la transparencia forma parte esencial de la actividad de gestión de los fondos europeos. La transparencia es, por tanto, un principio que forma parte del sistema de gestión de tales fondos, de conformidad con lo establecido en el actual marco normativo general, así como en la regulación propia de la contratación pública, de las subvenciones, del ámbito económico-financiero o de la gestión de personal. La transparencia es consustancial al ejercicio de una rendición de cuentas en la gestión de





los proyectos, subproyectos o actuaciones vinculadas a algún Componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La actuación profesional de personal sujeto al presente Protocolo tendrá como guía el ejercicio de sus funciones y tareas de conformidad con el principio de transparencia. En todo caso, se promoverá especialmente la transparencia en los procedimientos de contratación pública, de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

8.4.- Protección de Datos Personales.

La gestión de fondos europeos comportará en determinados casos el uso masivo de datos personales o el cruce de datos personales cuando de investigar o indagar hipotéticos casos de irregularidades administrativas, fraude, corrupción o conflictos de intereses se trata, especialmente en la detección de tales prácticas o patologías. El acceso a datos personales estará siempre regido por la normativa vigente en materia de protección de datos (Reglamento General de Protección de Datos y Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales). El uso de bases de datos para la detección del fraude tales como la Base nacional de Datos de Subvenciones (BNSD), las bases de datos de Seguridad Social o de la Agencia Tributaria, entre otras, están amparadas por tal marco normativo siempre que sus finalidades sean de interés público. Asimismo, el uso de herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos (ARACHNE, DAISY, etc.), deberán adecuar su uso a los principios y reglas recogidos en la normativa europea y estatal de protección de datos, todo ello sin perjuicio de que, también bajo las premisas de un enfoque de riesgos, se establezcan los oportunos registros de actividades del tratamiento, se adopten las medidas de seguridad adecuadas y óptimas, se garantice el desarrollo de la actividad del delegado de protección de datos como garantía de la adecuación de esos procesos a la normativa vigente, se analicen convenientemente los riesgos y, en su caso, se lleve a cabo evaluaciones de impacto.

8.5.- Gestión de fondos europeos y Agenda 2030.

La gestión de los fondos europeos estará regida asimismo por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, particularmente, por todos aquellos que contribuyan a la minimización de los impactos ecológicos y la salvaguarda del medio ambiente y la biodiversidad. La transición verde, como uno de los pilares del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, guiará el desarrollo de aquellas actuaciones de gestión de los responsables y gestores de fondos europeos que se enmarquen en tal eje. Igualmente, el personal sujeto al presente Protocolo contribuirá al cumplimiento de los ODS mediante una actuación socialmente responsable, fomentando el empleo, la garantía de diversidad y el desarrollo sostenible en términos de Agenda 2030, especialmente en todo aquello que se refiera a la contratación pública, a las subvenciones y a la generación de empleo en el ámbito de la propia entidad, así como a las fórmulas de cooperación público-privada. Del mismo modo, la gestión de los proyectos, subproyectos o actuaciones de los distintos Componentes del Plan de Recuperación financiados con fondos europeos tendrá particularmente en cuenta hacer efectiva la cohesión territorial y social, así como la igualdad de género.

8.6.- Responsabilidad directiva y profesional en la gestión de fondos europeos

En el ejercicio de sus funciones, el personal directivo y empleado público que participe en la gestión de fondos europeos actuará, respectivamente, con plena responsabilidad directiva o profesional. La responsabilidad directiva o profesional implica una especial dedicación a las funciones asignadas, valorando siempre los intereses y posiciones que cada gestión, procedimiento o trámite conlleve, motivando cualquier propuesta o informe, y, en todo caso, asumiendo las consecuencias que se deriven por el ejercicio incorrecto de tales funciones, así como de sus propias conductas. Tanto la gestión directiva como la ejercida por empleados públicos estará al seguimiento establecido por las Autoridades Responsables y de Gestión, a la realización de los distintos informes periódicos para el cumplimiento de hitos y objetivos, así como sujeta a evaluación, y en cualquier caso los responsables de las unidades administrativas que gestionen fondos europeos deberán rendir cuentas de





conformidad con lo que se exponga en los respectivos Informes de Gestión y de Cumplimiento, especialmente en el caso de que no se hayan podido alcanzar los objetivos previstos. También responderán de las distintas incidencias que hayan podido surgir en la ejecución de tales fondos, particularmente por lo que afecta a la prevención, detección y corrección de las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

IV.- NORMAS DE CONDUCTA RELACIONADAS EXCLUSIVAMENTE CON LOS VALORES DE IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS DE INTERESES

9.- Normas de conducta en relación con los valores de imparcialidad y objetividad en lo que respecta a regalos, obsequios o atenciones que vayan dirigidos a cargos representativos y a personal empleado público en el ejercicio de sus funciones en la ejecución de fondos europeos y los posibles conflictos de intereses que se puedan plantear.

9.1.- Los cargos representativos y personal empleado público que participe en los procesos de decisión y ejecución de recursos procedentes de los fondos europeos deberán atenerse en su ejercicio a las siguientes normas de conducta:

a) Quienes participen o puedan participar en órganos de contratación pública no aceptarán en ningún caso regalos, obsequios o atenciones de ningún tipo que, directa o indirectamente, procedan de personas, empresas o entidades que participen o puedan participar en procesos de licitación o puedan ser proveedores de la Administración Municipal.

b) En el caso previsto en el apartado anterior, los regalos, obsequios o, en su caso, atenciones, si tienen concreción material, serán inmediatamente devuelto a las personas, empresas o entidades que los hayan ofrecido o, si se trata de atenciones de cualquier tipo, se rechazarán las mismas. En caso de ser imposible la devolución se depositarán en las oficinas del Ayuntamiento hasta que se decida el destino de tales regalos u obsequios. Tienen la condición de regalos, obsequios o atenciones cualquier tipo de beneficio personal que comporte un trato preferencial y diferenciado que revierta en su patrimonio o implique una ventaja no justificada objetivamente a favor del cargo público, funcionario o empleado público como consecuencia de una actuación de terceras personas o entidades ajenas a la organización.

c) Quienes participen o puedan participar en la ejecución o destino en la gestión de tales fondos, siempre que no participen o puedan participar en órganos de contratación, tampoco podrán aceptar regalos, obsequios o atenciones que procedan de personas, empresas o entidades que puedan ser proveedores de la Administración municipal a través de cualquier modalidad contractual. Solo podrán aceptar regalos, obsequios u atenciones que sean propios de los usos sociales y procedentes de personas, empresas o entidades que, en ningún caso ni circunstancia, se puedan ver favorecidas, directa ni indirectamente, ni ellas ni sus familiares o parejas de hecho, por recursos procedentes de fondos europeos.

d) Para acotar el ámbito subjetivo de aplicación de la regla anterior se tendrá en cuenta lo establecido en la Comunicación de la Comisión Europea 2021/C 121/01, sobre Orientaciones en la gestión de conflictos de intereses.

9.2.- Los conflictos de intereses que se puedan suscitar en torno a la ejecución de fondos europeos por parte de cargos representativos municipales y personal empleado público se atenderán en su alcance y previsiones a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento Financiero de la Unión Europea,





interpretando su alcance asimismo de conformidad con lo establecido en la Comunicación de la Comisión 2012/C 121/01.

9.3.- Cualquier duda sobre la aplicación y alcance de las reglas anteriores deberá ser planteada por los canales y ante el órgano de garantía establecido en el apartado VI del presente Protocolo.

IV.- FORMACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PROTOCOLO DE INTEGRIDAD

10.- Promoción, difusión y formación en integridad en programas de formación continua

10.1.- La entidad incorporará anualmente en los programas de formación continua acciones formativas, presenciales, semipresenciales o virtuales, dirigidas a difundir el presente Protocolo y especialmente se llevará a cabo formación en integridad pública, con particular atención a los ámbitos de contratación pública, subvenciones, gestión económico-financiera y gestión de personal en lo que afecta a la ejecución de fondos europeos.

10.2.- Asimismo, se promoverán anualmente acciones dirigidas a la realización de talleres, conferencias o actividades divulgativas que tengan por objeto el análisis de cuestiones éticas o de integridad en el ámbito público, los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción.

11.- Otros sistemas de difusión y prevención de la política de integridad en la Entidad.

11.1.- Al margen de las medidas previstas en los apartados anteriores, con el fin de mejorar la infraestructura ética de la organización en su conjunto y en particular en lo que afecta a la gestión de fondos europeos, se promoverán todas aquellas medidas complementarias que ayuden a la difusión del contenido del presente protocolo y contribuyan a introducir una cultura de prevención o de definición de marcos de riesgo para salvaguardar la integridad de la entidad y garantizar su reputación.

11.2.- En todo caso, se difundirá el contenido del presente Protocolo por medios electrónicos, y a través de la página Web de la entidad.

V.- CANALES INTERNOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CUESTIONES ÉTICAS, QUEJAS Y DENUNCIAS

12.- Creación de canales, circuitos o procedimientos para la resolución de cuestiones éticas o, en su caso, quejas y denuncias relacionadas con la gestión de fondos europeos.

12.1.- La entidad, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Integridad y Medidas Antifraude, establecerá los procedimientos, canales y cauces que sean necesarios para tramitar las cuestiones éticas, los problemas o dilemas de la misma naturaleza que puedan plantear en torno a la interpretación y alcance de los valores y principios recogidos en el presente protocolo y a su contraste y aplicación a las conductas, hechos o circunstancias que en relación con la ejecución de fondos europeos.

En todo caso, de conformidad con la Directiva 2019/1937 y según lo dispuesto en el presente Protocolo, la entidad dispondrá de un canal interno de denuncias que se ajustará a las exigencias contenidas en esa disposición normativa y a aquellas otras que determine la legislación competente que proceda a su transposición.





12.2.- Preferentemente, estos procedimientos, canales o cauces se vehicularán por medios electrónicos, sin perjuicio de las modalidades establecidas en la Directiva 2019/1937.

12.3.- Las cuestiones éticas, consultas, dilemas, quejas o denuncias se deberán plantear ante la Comisión de Integridad.

12.4.- Las cuestiones éticas, consultas dilemas o quejas podrán tener, en función de su contenido y de las personas que las susciten, carácter confidencial. A tal efecto, existirá un buzón electrónico.

13.- Tramitación de denuncias en relación con la gestión de fondos europeos de acuerdo con la Directiva (UE) 2019/1937 y medidas de protección del denunciante.

13.1.- Las denuncias en relación con la gestión de fondos europeos que se planteen de acuerdo con lo establecido en la Directiva (UE) 2019/1397, y que deriven del posible incumplimiento u omisión de los valores y principios contenidos en este Protocolo, así como las que traigan causa del incumplimiento de obligaciones legales, se tramitarán necesariamente por cualesquiera de las formas contenidas en la citada Directiva y en el Reglamento interno que a tal efecto desarrolle ante la Comisión de Integridad.

13.2.- La Comisión llevará el seguimiento puntual de tales denuncias, manteniendo en todo momento la confidencialidad del denunciante y el secreto de las actuaciones, y responderá también por el mismo medio de forma motivada de modo inmediato y, en cualquier caso, en el plazo máximo de tres meses o del que estipule, en su caso, la normativa aplicable.

13.3.- Para la tramitación de tales quejas y denuncias existirá un buzón electrónico, que podrá unificarse a efectos de gestión con el establecido en el apartado anterior, sin perjuicio de que tales denuncias puedan presentarse por cualesquiera de los canales establecidos en la Directiva 2019/1937, a través de los medios e instituciones que prevé el Plan de Integridad y de Medidas Antifraude.

13.4.- La Comisión de Integridad llevará un registro de denuncias, que se adaptará a las exigencias establecidas en el Reglamento General de Protección de Datos y en la propia Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal y de garantía de los derechos digitales. Si la denuncia o queja fuera innominada, por parte de la Comisión se adoptarán las medidas que sean pertinentes para su tramitación o archivo, salvo que la normativa de desarrollo acepte las denuncias anónimas.

13.5.- El canal interno de denuncias se ajustará a las previsiones contenidas en la Directiva (UE) 2019/1937, y prestará la atención debida a la protección del denunciante y a todas las garantías que se prevean en el Derecho de La Unión Europea y en las normas de transposición al Derecho interno.

13.6.- El canal interno de denuncias de la entidad en lo que a gestión de fondos europeos respecta, tendrá al menos las siguientes características:

- a) Ser un canal realmente efectivo.
- b) Insertar la creación del canal de denuncias en el seno de las medidas de detección y corrección de las irregularidades, del fraude, de la corrupción y de los conflictos de intereses, establecidas en el Plan de Integridad y de Medidas antifraude de la entidad.
- c) Garantizar que el canal interno de denuncias es lo suficientemente efectivo, imparcial y eficiente en cuanto a sus procedimientos y resultados.
- d) Priorizar el canal interno de denuncias frente a los canales externos, sin perjuicio de que se deba informar (vía Web, Perfil del Contratante o cualquier otro medio) de la existencia de tales canales y de su complementariedad, así como poner de inmediato en conocimiento del Servicio





Nacional de Coordinación del Fraude y de la Autoridad Responsable, o en su caso, de la Fiscalía, cualquier denuncia que por su implícita gravedad o por ser susceptible de delito requiera la adopción de medidas excepcionales de seguimiento, corrección y, en su caso, persecución.

- e) Incorporar el canal interno en materia de gestión de fondos europeos en un sistema de gestión de denuncias de la organización que tenga por objeto mejorar la infraestructura ética de la entidad.
- f) Atribuir la gestión del canal interno de denuncias y de las funciones de tramitación al Órgano Delegado de Protección de Datos, en cuanto órgano dotado de las notas de imparcialidad, profesionalidad y competencia que exige la Directiva 2019/1937 para la gestión de ese canal interno de denuncias.
- g) Llevar a cabo un seguimiento de las denuncias en los plazos establecidos por la Directiva y con las exigencias allí recogidas.
- h) Informar a los denunciantes del seguimiento realizado en el plazo más breve de tiempo, no superando en ningún caso los tres meses.
- i) Salvaguardar que los procedimientos de denuncias se tramiten de forma segura y respetando la confidencialidad del denunciante.
- j) Respetar la protección de datos personales en todos los procedimientos de denuncias, de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora (RGPD y LOPDGDD).
- k) Aplicar todas y cada una de las garantías que se establecen en la Directiva (UE) 2019/1937 en lo que respecta a la protección del denunciante, así como todas aquellas otras que se puedan prever en la legislación estatal o autonómica que sea de aplicación.

13.7.- En el caso de que la queja o denuncia pudiera tener implicaciones penales o sancionadoras, se garantizará por quien corresponda el secreto y anonimato de quien haya formulado aquélla y adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la legislación vigente, para proteger a la persona que haya realizado tal queja, de acuerdo con las previsiones de la Directiva (UE) 2019/1937.

13.8.- La Comisión de Integridad difundirá todas las recomendaciones, propuestas o informes que haya dictado como consecuencia del planteamiento de cuestiones, consultas, problemas o dilemas, así como quejas o denuncias, pero siempre de forma innominada previa disociación de los datos personales contenidas en aquellas. Asimismo, elaborará una Memoria anual de la que dará cuenta a la Junta de Gobierno Local.

VI.- ÓRGANO DE GARANTÍA DEL PROTOCOLO

14.- Comisión de Integridad .

14.1.- La Comisión de Integridad es el órgano de garantía de la aplicación del presente Protocolo.

14.2.- La Comisión de Integridad se compone de tres miembros que serán asistidos por el Responsable Técnico de gestión del Plan de Integridad y de Medidas Antifraude en calidad de secretario. Estos tres miembros serán nombrados por la persona titular de la Alcaldía, uno de ellos entre cargos públicos o directivos, quien presidirá la Comisión, otro entre funcionarios o empleados públicos, y preferentemente el Presidente del Órgano Delegado de Protección de Datos, que actuará de secretario, y una persona externa a la Administración con probada experiencia profesional en el ámbito público y reconocidos valores de integridad y probidad, que podrá ser un funcionario jubilado o





un ex alto cargo o directivo en la misma condición y con los mismos requisitos, o en su caso un profesor universitario en materias afines a la ética o con reconocimiento académico o profesional en este ámbito.

15.- Funciones de la Comisión de Integridad

15.1.- En el ámbito de aplicación del presente Protocolo, que despliega únicamente sus atribuciones sobre cargos públicos, personal directivo y empleados públicos que gestionen fondos europeos, las funciones de la Comisión de Integridad serán las siguientes:

- a) Asesorar a los órganos de gobierno, al personal directivo y al personal empleado público en materia de integridad en la gestión de fondos europeos. Tales tareas de asesoramiento se podrán desplegar mediante la resolución de las dudas, consultas, dilemas o quejas que se le planteen en relación con la aplicación del presente protocolo.
- b) Tramitar, de conformidad con la Directiva (UE) 2019/1937 y sus normas de desarrollo, las denuncias y quejas formuladas. A tal efecto, se podrá nombrar a uno de los miembros de la Comisión de Integridad como instructor o, en su caso, ponente.
- c) Efectuar recomendaciones en materia de integridad en la gestión de fondos europeos dirigidas a los órganos superiores y directivos de la entidad responsables en esos ámbitos.
- d) Llevar a cabo de oficio, a instancia del superior jerárquico, mediante consulta, queja o denuncia, el conocimiento y análisis de las situaciones de conflicto de intereses que se puedan suscitar, elaborando a tal efecto una propuesta o recomendación motivada dirigida al superior jerárquico para que adopte la decisión que proceda, incluyendo, en su caso, la resolución de abstención o apartamiento de las funciones asignadas para preservar la imagen de imparcialidad y objetividad, así como la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.
- d) Realizar propuestas de difusión y formación en materia de integridad.
- e) Tratamiento de las denuncias en el sentido de lo expuesto en el punto 2.3.1.6 b) del Plan de medidas antifraude para gestión de fondos europeos.
- f) Salvaguardar que en los procedimientos ante la Comisión de Integridad se cumplan los principios de imparcialidad, objetividad, confidencialidad, protección de datos personales, así como secreto de las actuaciones.
- g) Garantizar la debida protección al denunciante o informador de conformidad con lo establecido en la Directiva (UE) 2019/1937 y en la normativa que la desarrolle.
- h) Llevar a cabo, tras las correspondientes indagaciones y contrastes, propuestas motivadas de adopción de medidas preventivas e, incluso, el apartamiento temporal o definitivo de las actuaciones o intervenciones del personal en ámbitos de gestión en los que se puedan suscitar conflictos de intereses reales o potenciales, incluso aparentes en el caso de que afecten a la reputación de la institución. Las propuestas serán trasladadas al órgano competente para su valoración y, en su caso, decisión.
- i) Elaborar un informe anual sobre la actividad de la Comisión de Integridad en aplicación del presente código.
- j) Elaborar anualmente una Guía de aplicación del presente Protocolo, en la que se detalle y concrete el alcance y aplicación que quepa darse, en función de los casos analizados, a los valores y principios establecidos en el presente texto.





k) Proponer las reformas y adecuaciones del presente Protocolo, la extensión de su aplicación al conjunto de la organización y de su personal, particularmente en lo que respecta al canal interno de denuncias con el fin de dar cumplimiento efectivo a la Directiva (UE) 2019/1937, de protección del denunciante.

15.2.- Si del incumplimiento observado se pudiesen derivar consecuencias disciplinarias, infracciones administrativas de otro carácter o, en su caso, penales, la Comisión de Integridad previa audiencia de la persona que pueda resultar afectada, elaborará un informe o propuesta y dará traslado del mismo al órgano competente para que, en su caso, se evalúe si procede o no la incoación de un expediente sancionador o se considera oportuno remitir las actuaciones a cualquier otra institución de control o, en su caso al Ministerio Fiscal.

15.3.- La Comisión de Integridad elaborará su propio reglamento interno de funcionamiento, que será difundido por el Portal de Transparencia.

16.- EXTENSIÓN DEL PROTOCOLO DE INTEGRIDAD

16.1- Por acuerdo del órgano de la Junta de Gobierno Local, a propuesta de la Comisión de Integridad, se podrá extender la aplicación del presente Protocolo a la totalidad de los cargos públicos (representativos y) ejecutivos, al personal directivo y personal eventual, así como al personal empleado público, en la medida en la cual puedan tener relación directa o indirecta con la gestión de fondos europeos, pudiéndose llevar a cabo las adaptaciones que procedan a través de su inserción en el texto o mediante un Anexo.

16.2.- Asimismo, el presente Protocolo, en cuanto a sus valores, principios y regulación del órgano de garantía respectivo, servirá de base para la elaboración en su día de un código ético y de conducta de la entidad o, en su caso, de los diferentes códigos de conducta que se incorporen en el sistema de integridad.

16.3.- A tal efecto, el Ayuntamiento, en los plazos estipulados en el plan, procedera a elaborar y aprobar mediante acuerdo un código ético o de conducta, o de varios códigos de conducta, deberá adaptarlos para insertar en su contenido aquellos valores o principios que no estén recogidos o modificar sus enunciados, salvo que incorporen como Anexo al Código el presente Protocolo con las adaptaciones que procedan.



ANEXO II.A

MODELO DE GESTIÓN DE EVALUACIÓN DE RIESGOS CON LA FINALIDAD DE EVITAR O MITIGAR LAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS.

Dentro del modelo básico de gestión de evaluación de riesgos en el ámbito de la prevención, detección y corrección de irregularidades, fraude, corrupción y conflictos de interés diseñado para el Ayuntamiento y en cumplimiento del contenido mínimo que deben tener los planes y medidas antifraude tal y como se prevé en el artículo 6.5, letra c) de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se prevén dos instrumentos de evaluación de riesgos.

Se prevé la realización de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude de carácter general, que recoge los procesos clave en la ejecución del PRTR, que deberá ser objeto bienal – en caso de que se haya detectado algún fraude será anual –.

Esta evaluación se realizará a través de una herramienta informática de detección del fraude (Matriz de Riesgos) mediante el desarrollo de indicadores de fraude.

La batería de riesgos, que al efecto se desarrollen permitirá el análisis de cada uno de los instrumentos de gestión que pueden ser utilizados durante la ejecución de los proyectos de inversión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En la citada matriz, deberá indicarse respecto de cada una de las manifestaciones del riesgo, si se ha procedido a adoptar con carácter previo alguna medida tendente a prevenir el riesgo concreto que se indique, así como la probabilidad de que dichas manifestaciones se produzcan en el tiempo.

Una vez indicados estos aspectos, debe valorarse el impacto que podría tener la materialización del riesgo para la Consejería, de manera que la matriz mostrará la probabilidad de ocurrencia del riesgo.

En función de esta probabilidad, se recomendarán unas medidas a adoptar, dirigidas a la prevención de estos riesgos.

Al mismo tiempo, se prevé en dicha matriz un apartado concreto para recomendar la adopción de ciertas medidas en aquellos casos en que ya se haya llegado a materializar el riesgo-.

En adición a esta matriz que, como se indicaba, se completará de manera inmediata con la suscripción del presente Plan y que se repetirá con carácter bianual, se considera oportuno incluir unas matrices de carácter individual relativas a la contratación pública y a la concesión de subvenciones.

Y ello debido a que, es en estos ámbitos donde se centrará la actividad de la Consejería con respecto a la gestión de fondos europeos, a la vez que se trata de los ámbitos donde más riesgo existe de que se produzca las irregularidades reseñadas.

En este sentido, se incluyen dos matrices individuales adicionales cuyo objeto es su cumplimentación en cada uno de los expedientes de contratación y/o de concesión de subvenciones que se vayan a llevar a cabo.

De esta manera, cuando de este mapa de riesgos se muestre un riesgo elevado (generalmente por encima del cincuenta por cien, si bien dependerá de la entidad del riesgo), se recomendará no llevar a cabo la licitación o la subvención hasta que se hayan adoptado medidas tendentes a hacer desaparecer los riesgos y permitir garantizar que la licitación o la concesión de la subvención se realiza en condiciones óptimas y, en definitiva, respetando los principios de la buena gestión financiera.

ANEXO II.B

MAPA Y CATÁLOGO DE RIESGOS GESTIÓN DE PERSONAL Y ECONÓMICA Y FINANCIERA

INTRODUCCIÓN

El presente mapa de riesgos es una herramienta, dirigida a identificar, valorar la probabilidad de ocurrencia y gravedad de los principales riesgos que se puedan dar o se estén dando, en la gestión económico-financiera de la Entidad y en la Gestión del Personal. Para ello, contiene, en primer lugar, un catálogo de riesgos por área de actividad, que pueden producirse, con carácter general, en el ámbito de la Entidad. A continuación se recogen en el mapa de riesgos, aquellos que efectivamente se considera que podrían producirse en el seno de la Entidad. El mapa se ha configurado de la siguiente manera:

1. Riesgo.

Se señalan, en primer lugar, los riesgos, entendidos como aquellas situaciones que aumentan la probabilidad de que se pueda producir fraude, corrupción o conflictos de intereses.

2. Identificación del Riesgo.

Permiten distinguir y comprender los riesgos y si estos se están produciendo o se van a producir.

3. Área Responsable.

Se identifica el área responsable de llevar a cabo el proceso y donde se podrá dar el riesgo de causación del daño.

4. Probabilidad y valor de probabilidad.

En función de la información facilitada, se puede valorar la probabilidad de que finalmente el riesgo se materialice.

5. Gravedad y valor de la gravedad.

Se valora la gravedad de los posibles daños que se producirían, de efectivamente materializarse el riesgo.

6. Matriz de riesgo.

La matriz de riesgo se calculará comparando el valor de la probabilidad de que se produzca el daño con el valor de la gravedad.

7. Medidas de prevención a realizar.

Se identifican una serie de medidas, en función del resultado obtenido de la matriz de riesgo.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

-Riesgo

Situaciones que aumentan la probabilidad de que se pueda producir fraude, corrupción o conflictos de intereses

-Identificación del Riesgo

El proceso para conocer los sucesos que se pueden producir en la entidad y las consecuencias que puedan tener sobre sus objetivos.

-Área Responsable

Departamento encargado del proceso y en que existe la probabilidad de que se produzca el riesgo y, en consecuencia el daño.

-Probabilidad. Factores de graduación.

Posibilidad de que se produzca el riesgo, valorándose para su determinación la frecuencia (por ejemplo, el número de veces que se produjo el riesgo en los últimos años) y en la existencia o ausencia de medidas para mitigar la posibilidad de riesgo.

PROBABILIDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
ALTA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.
MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.
BAJA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.

-Gravedad. Factores de Graduación

Mayor o menor intensidad de los daños que se pueden ocasionar si se materializa el riesgo.

GRAVEDAD	FACTORES DE IMPACTO
ALTA	<ul style="list-style-type: none"> Uso indebido de cargos o fondos públicos existiendo además un beneficio particular. Indicio de infracciones penales o administrativas graves que ocasionen daños reparacionales a la institución. Incumplimiento de objetivos estratégicos que afecten a la imagen institucional o a la prestación de los servicios. Uso irregular de cargos, fondos o medios públicos con daños significativos al patrimonio.
MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> Indicio de infracciones penales o administrativas menos graves con impacto moderado en la imagen de la institución. Otros incumplimientos de normas administrativas. Uso irregular en la utilización de medios públicos sin daños significativos al patrimonio.
BAJA	<ul style="list-style-type: none"> Indicio de infracciones penales o administrativas leves que ocasionen pequeños daños en la imagen institucional reversibles a corto plazo. Irregularidades administrativas que no supongan incumplimientos normativos ni afectación al patrimonio. Incumplimiento de objetivos operativos.

-Valor de gravedad

Consideración de las consecuencias para la entidad en caso de que el riesgo se materialice.

-Matriz del riesgo

El reflejo de la puntuación utilizada para clasificar la magnitud del riesgo combinando las puntuaciones dadas a la probabilidad de ocurrencia y a la gravedad de la consecuencia.

Probabilidad	Gravedad	ALTA	MEDIA	BAJA
BAJA		Moderado	Bajo	Bajo
MEDIA		Elevado	Moderado	Bajo
ALTA		Elevado	Elevado	Moderado

-Medidas de prevención a realizar

Medidas diseñadas para mitigar el riesgo asociado y que se recomienda aplicar.

INSTRUCCIONES

1º Debe incluirse el Área Responsable del proceso.

2º Debe indicarse si existe ya prevista alguna medida que prevea evitar las situaciones descritas en el Riesgo, si existen medidas que, al menos de una manera parcial, prevean dichas situaciones o la ausencia absoluta de medidas.

3º Debe indicarse la probabilidad que se considera que existe de que se produzcan las situaciones descritas en el Riesgo.

4º Debe determinarse la consecuencia que se considera que se produciría, de materializarse el Riesgo.

GESTIÓN DE PERSONAL

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Selección del personal	Asegurar un sistema de acceso a la función pública basado en el mérito y la capacidad es de vital importancia para prevenir la corrupción y para garantizar la competencia profesional de los servidores públicos. El acceso a través de procedimientos que no garanticen estos principios puede provocar graves consecuencias desde el punto de vista de la integridad, tales como la desprofesionalización de la función pública, la ausencia de imparcialidad y objetividad en las actuaciones de los servidores públicos, la proliferación de prácticas clientelares, o el nepotismo
Ejercicio ético y profesional de las funciones.	La identificación de estos riesgos pretende evitar que se produzca una quiebra de valores tales como la independencia, la integridad, la responsabilidad, la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la confidencialidad.
Planificación y estructura organizativa del personal	La necesidad de determinar los riesgos en este ámbito deriva de la importancia de la planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas, que persigue contribuir a la eficacia en la prestación de servicios y a la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles. Muchas de las conductas ilegales o faltas de ética y de las oportunidades de corrupción se producen por déficits de planificación y de comunicación dentro de la organización o incluso entre instituciones.
Formación y evaluación del desempeño	La formación de los empleados públicos se configura como una herramienta clave tanto para el fomento de la integridad y la prevención de la corrupción como para asegurar la adecuación de la competencia profesional exigida al personal con la responsabilidad de las tareas que tiene encomendadas.
Retribuciones	En este caso, la identificación de los correspondientes riesgos contribuirá a diseñar una política retributiva que evite prácticas corruptas como la concesión de incrementos salariales sin respaldo en las leyes presupuestarias o el abono injustificado de complementos retributivos, que pueden llevar a la comisión de delitos como la malversación de caudales públicos
Incompatibilidades y conflictos de interés	El riesgo de que los empleados públicos incurran en incompatibilidades o de que se produzcan conflictos de intereses está presente en todas las organizaciones públicas. La adecuada gestión de estos riesgos contribuirá a garantizar la imparcialidad y objetividad de los servidores públicos.

GESTIÓN DE PERSONAL

GESTIÓN DE PERSONA

GES

VOLVER A INICIO

LIMPIAR FORMULARIO

IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO		PROBABILIDAD FACTORES DE GRADUACIÓN							VALOR PROBABILIDAD	GRAVEDAD FACTORES DE GRADUACIÓN							VALOR GRAVEDAD	IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO	IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO		
Riesgo	Manifestación del Riesgo	Área Responsable	EXISTENCIA DE MEDIDAS FRENTE A LAS MANIFESTACIONES DEL RIESGO			FRECUENCIA QUE SE PRODUCEN LAS MANIFESTACIONES DEL RIESGO				Violación Corrupción/ Fraude	Objetivos estratégicos/ Datos a Imagen	Uso irregular medios	Infracciones impacto moderado	Incumplimientos normativos	Abuso utilización medios públicos	Daños recuperables corto plazo		Objetivos no estratégicos	Irregularidades administrativas	Riesgo	Riesgo
			Sin medidas	Algunas medidas	Con medidas	Varias veces al año	Anual	Superior al año												Riesgo	Riesgo
Selección del personal	Riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público																	Selección del personal	Selección del personal		
	Riesgo de inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones																				
Ejercicio ético y profesional de las funciones	Riesgo de quebra de valores, tales como la independencia, la integridad, la responsabilidad, la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la confidencialidad																	Ejercicio ético y profesional de las funciones	Ejercicio ético y profesional de las funciones		
Planificación de los recursos humanos	Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal																	Planificación de los recursos humanos	Planificación de los recursos humanos		
	Riesgo de falta de homogeneidad de la información contenida en la RPT, registro de personal y demás instrumentos de ordenación del personal con los que cuenta la entidad																				
Estructura organizativa	Riesgo de que no se produzca una adecuada atribución de competencias																	Estructura organizativa	Estructura organizativa		
	Riesgo de ausencia de un plan de formación y actualización continua del personal																	Formación y evaluación del desempeño	Formación y evaluación del desempeño		
Formación y evaluación del desempeño	Riesgo de capacitación deficiente e insuficiente del personal para el desempeño de sus funciones																				
	Ausencia de un sistema de evaluación del desempeño																				
Retribuciones	Riesgo de que no se haga efectivo el derecho del personal a su profesión profesional																				
	Riesgo de incrementos retributivos no previstos en las leyes de presupuestos																	Retribuciones	Retribuciones		
	Riesgo de abuso injustificado de conceptos retributivos por no estar previstos en la normativa de aplicación o por no concurrir las circunstancias exigidas para su pago																				
Incompatibilidades y conflictos de intereses	Riesgo de incumplimiento de la Ley de incompatibilidades por parte del personal al servicio de la Administración																	Incompatibilidades y conflictos de intereses	Incompatibilidades y conflictos de intereses		
	Riesgo de que el interés particular de un servidor público pueda interferir en el ejercicio adecuado de su cargo profesional																				
Actividades privadas posteriores	Riesgo de utilización o transmisión de información privilegiada obtenida por razón del cargo público que se ocupa																	Actividades privadas posteriores	Actividades privadas posteriores		

ORDENACIÓN URBANÍSTICA

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Riesgo de formación insuficiente de los agentes intervinientes	Una formación insuficiente de los agentes intervinientes puede dar lugar desde una ejecución inadecuada del procedimiento, demoras en el mismo, incluso riesgo de comisión de posibles incumplimientos normativos. En consecuencia, las medidas que se propongan, estarán orientadas a garantizar la formación de los agentes intervinientes y el conocimiento de todo el procedimiento aplicable.
Riesgos en la externalización de la gestión urbanística	La externalización urbanística puede ocasionar situaciones de trato de favor, conflicto de interés o situaciones asimiladas, respecto a las empresas con las que se externalice la actividad. En este sentido, las medidas tenderán a establecer mecanismos de control interno que prevengan el riesgo.
Riesgo de que trabajadores no funcionarios ejercen potestades públicas	El riesgo se deriva de que trabajadores que no puedan garantizar una adecuada imparcialidad e independencia, por no ser funcionarios de carrera, ejerciten potestades públicas en materia urbanística. En consecuencia, las medidas que se propondrán, estarán orientadas a garantizar que estos puestos son desempeñados por funcionarios de carrera.
Riesgo de que los interventores estén en situación de vulnerabilidad	Este riesgo puede darse cuando las retribuciones dependan de los órganos de gobierno local en los que, precisamente, pueden darse las irregularidades en materia urbanística. En consecuencia, las medidas tenderán a garantizar que las retribuciones que perciban éstos, se desliguen del gobierno local.
Riesgo de que se lleve a cabo la ordenación urbanística sin concretar los objetivos que se pretenden conseguir	Este riesgo puede afectar a la transparencia en la actividad del órgano de gobierno local. En este sentido, se recomendará una adecuada definición de los objetivos que se pretenden conseguir con la ordenación urbanística, fomentándose la participación ciudadana para la correcta adecuación de éstos.
Riesgo de descoordinación con la planificación del territorio	Este riesgo puede suponer una mala gestión de los fondos públicos y, sobre todo, la creación de dilaciones indebidas en lo que respecta a la planificación del territorio. En este sentido, se recomendarán medidas que tiendan a la coordinación de las distintas entidades que participen en el proceso de planificación.
Riesgo de no contar con informes sectoriales exigibles	Además de las posibles responsabilidades que puedan derivarse de no contar con los informes exigibles, este riesgo muestra un defecto de coordinación de la entidad en la que se produzca. En este sentido, se recomendará la introducción de medidas de coordinación entre las instancias urbanísticas y sectoriales.
Riesgo de que modificaciones encubran una revisión del planeamiento o la legalización de actuaciones ilegales	La materialización de este riesgo puede derivarse en responsabilidades penales, especialmente por lo que respecta a la legalización de actuaciones ilegales. Como consecuencia de ello, se recomendará la introducción de elementos objetivos y medibles para determinar la corrección o no de estas modificaciones.
Riesgo de modificaciones legalizadoras de actuaciones ilegales	Al igual que en el supuesto anterior, se recomendará la introducción de elementos objetivos y medibles de cuyo cumplimiento derive la aprobación o denegación de la modificación.
Riesgo de reclasificaciones sin motivación suficiente de las necesidades públicas o sociales	La materialización de este riesgo puede conllevar importantes consecuencias jurídicas, incluso penales. Motivo de ello es que las medidas que se recomienden pasarán por la concreción de los requisitos para la motivación de las necesidades.
Riesgo de no contar con informes de sostenibilidad financiera	Como consecuencia de este riesgo que puede tener impacto en la planificación económica de la entidad, se recomendará la introducción de variables económicas y la exigencia del análisis de coste-beneficio.
Riesgos de no atender los informes técnicos y jurídicos	Esta situación puede ser una manifestación de una situación de corrupción o conflicto de interés, pudiendo fenera situaciones colusorias. En consecuencia, se recomendará la adopción de medidas de carácter ético y tendentes a garantizar el adecuado control del personal de la entidad.
Riesgo de flexibilizar los controles previos y que no se produzcan inspecciones posteriores	Este riesgo se encuentra en una fase previa al previsto anteriormente, si bien, igualmente, puede suponer un riesgo de prácticas ilegales. Por ello, las medidas que se propondrán para atajar este riesgo, tenderán a potenciar la planificación de las inspecciones.
Riesgo de elaboración de los informes técnicos a través de consultorías externas	Si bien este riesgo per se, no significa necesariamente la ocurrencia de una situación de conflicto de interés o similares, la reiteración en la solicitud de estos informes a través de consultorías externas puede derivar en situaciones ilegales. En consecuencia, las medidas que se recomendarán estarán orientadas a la reserva de la elaboración de estos informes al personal funcionario de la entidad.
Riesgo de inactividad ante actuaciones urbanísticas ilícitas	Este riesgo puede ser una manifestación de la comisión de un ilícito, incluso penal. Es por ello que las medidas que se propongan, serán tendentes a garantizar la inspección ante actuaciones urbanísticas ilícitas, pero también a garantizar la actuación frente a la posible comisión de éstas.
Riesgo de que se legalicen edificaciones/ obras/actuaciones contrarias al planeamiento	Al igual que lo anterior, las medidas serán tendentes a garantizar la transparencia y el respeto a la legalidad vigente, incluyendo la depuración de posibles responsabilidades por los hechos cometidos.
Riesgo de no atender los mecanismos de denuncia y acción popular	En este caso, se perjudicará el principio de publicidad que debe regir en toda actuación de la Administración. Motivo de ello, las medidas que se propondrán, tenderán a garantizar la publicidad estableciendo mecanismos de participación ciudadana.
Riesgo de no imposición y ejecución de las sanciones urbanísticas	La manifestación de este riesgo puede suponer la comisión de actos ilícitos, mostrando una cierta connivencia a favor de determinados particulares. En este sentido, las medidas que se propondrán, tenderán a garantizar el adecuado control y, especialmente, la imposición y ejecución de sanciones en condiciones de igualdad.

GESTIÓN ECONÓMICO- FINANCIERA

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Organización y control interno.	Los riesgos derivan de la inadecuada segregación de funciones, de las relaciones con las entidades dependientes, de la mayor o menor sujeción a los controles económico-financieros y de la calificación específica del personal para el ejercicio del control.
Presupuestación y gestión presupuestaria	Los riesgos están asociados al realismo de las previsiones presupuestarias o al grado y volumen de sus modificaciones, así como a las desviaciones significativas de la posterior ejecución.
Estabilidad y sostenibilidad financiera	Los riesgos están relacionados con el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y compromisos de gastos futuros.
Información económico-financiera	La fiabilidad y suficiencia de la información se configura como un elemento básico para mejorar la transparencia de las cuentas públicas
Tesorería	En la tesorería los riesgos se identifican con la falta de control sobre las restricciones que deben existir en la utilización del dinero público y los controles de cajas.
Patrimonio y protección de activos	Relacionado con los activos, con su registro y contabilización adecuada, con el uso autorizado y acorde con los fines públicos, y con la protección frente a posibles pérdidas.
Ingresos y gastos presupuestarios	Si bien esta parte es más propia de áreas específicas de gestión, se agrupan en este epígrafe mientras no se desarrollen como áreas diferenciadas. En materia de ingresos los riesgos están relacionados con la posibilidad de que no todos sean objeto de liquidación y realización (prescripción). En el ámbito del gasto, se sitúan en el campo del cumplimiento normativo y en su racionalidad (gastos excesivos o superfluos) y también con la eficiencia y eficacia de la gestión.

MAPA Y CATÁLOGO DE RIESGOS CONTRATACIÓN PÚBLICA, SUBVENCIONES Y GESTIÓN DIRECTA

INTRODUCCIÓN

El presente mapa de riesgos es una herramienta, dirigida a identificar, valorar la probabilidad de ocurrencia y gravedad de los principales riesgos que se puedan dar o se estén dando, en los procedimientos de contratación pública o concesión de subvenciones, que se realicen dentro del marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Para ello, contiene, en primer lugar, un catálogo de riesgos por área de actividad, que pueden producirse, con carácter general, en el ámbito de la Entidad.

A continuación se recogen en el mapa de riesgos, aquellos que efectivamente se considera que podrían producirse en el seno de la Entidad.

El mapa se ha configurado de la siguiente manera:

1. Identificación del Riesgo.

Se identifican, en primer lugar, los riesgos, entendidos como aquellas situaciones que aumentan la probabilidad de que se pueda producir fraude, corrupción o conflictos de intereses.

2. Identificación de Indicadores o Red Flags.

Permiten distinguir comprender los riesgos y si estos se están produciendo o se van a producir.

3. Área Responsable.

Se identifica el área responsable de llevar a cabo el proceso y donde se podrá dar el riesgo de causación del daño.

4. Probabilidad y valor de probabilidad.

En función de la información facilitada, se puede valorar la probabilidad de que finalmente el riesgo se materialice.

5. Gravedad y valor de la gravedad.

Se valora la gravedad de los posibles daños que se producirían, de efectivamente materializarse el riesgo.

6. Matriz de riesgo.

La matriz de riesgo se calculará comparando el valor de la probabilidad de que se produzca el daño con el valor de la gravedad.

7. Controles propuestos a realizar.

Se identifican una serie de controles, en función del resultado obtenido de la matriz de riesgo.

Además, la presente herramienta incluye una serie de medidas a adoptar, para el caso de que el riesgo haya llegado efectivamente a materializarse.

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

-Riesgo

Situaciones que aumentan la probabilidad de que se pueda producir fraude, corrupción o conflictos de intereses

-Identificación del Riesgo

El proceso para conocer los sucesos que se pueden producir en la entidad y las consecuencias que puedan tener sobre sus objetivos.

-Red Flag

Señal o posible manifestación del riesgo. Indicador de la posibilidad que pueda existir un riesgo de fraude. En función de su intensidad, puede determinar la necesidad de adoptar medidas.

Área Responsable

Departamento encargado del proceso y en que existe la probabilidad de que se produzca el riesgo y, en consecuencia el daño.

-Probabilidad. Factores de graduación.

Posibilidad de que se produzca el riesgo, valorándose para su determinación la frecuencia (por ejemplo, el número de veces que se produjo el riesgo en los últimos años) y en la existencia o ausencia de medidas para mitigar la posibilidad de riesgo.

PROBABILIDAD	FACTORES DE GRADUACIÓN
ALTA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad no implantó medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.
MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad cuenta con medidas parciales que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.
BAJA	<ul style="list-style-type: none"> La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia inferior a la anual (varias veces en el año). La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia anual (una vez al año). La entidad tiene implantadas medidas que puedan prevenir su ocurrencia y el riesgo se produce con una frecuencia superior a la anual.

-Gravedad. Factores de Graduación

Mayor o menor intensidad de los daños que se pueden ocasionar si se materializa el riesgo.

GRAVEDAD	FACTORES DE IMPACTO
ALTA	<ul style="list-style-type: none"> Uso indebido de cargos o fondos públicos existiendo además un beneficio particular. Indicio de infracciones penales o administrativas graves que ocasionen daños reputacionales a la institución. Incumplimiento de objetivos estratégicos que afecten a la imagen institucional o a la prestación de los servicios. Uso irregular de cargos, fondos o medios públicos con daños significativos al patrimonio.
MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> Indicio de infracciones penales o administrativas menos graves con impacto moderado en la imagen de la institución. Otros incumplimientos de normas administrativas. Uso irregular en la utilización de medios públicos sin daños significativos al patrimonio.
BAJA	<ul style="list-style-type: none"> Indicio de infracciones penales o administrativas leves que ocasionen pequeños daños en la imagen institucional reversibles a corto plazo. Irregularidades administrativas que no supongan incumplimientos normativos ni afectación al patrimonio. Incumplimiento de objetivos operativos.

-Valor de gravedad

Consideración de las consecuencias para la entidad en caso de que el riesgo se materialice.

-Matriz del riesgo

El reflejo de la puntuación utilizada para clasificar la magnitud del riesgo combinando las puntuaciones dadas a la probabilidad de ocurrencia y a la gravedad de la consecuencia.

Probabilidad Gravedad	ALTA	MEDIA	BAJA
BAJA	Moderado	Bajo	Bajo
MEDIA	Elevado	Moderado	Bajo
ALTA	Elevado	Elevado	Moderado

-Controles propuestos a realizar

Controles diseñados e implantados para mitigar la bandera asociada.

-Acciones a realizar

Acciones diseñadas e implantadas para mitigar el daño ocasionado.

INSTRUCCIONES

1º Debe incluirse el Área Responsable del proceso, sea contratación pública o sea la concesión de subvenciones

2º Debe indicarse si existe ya prevista alguna medida dirigida a evitar las situaciones descritas en la Red Flag o si existen medidas que, al menos de una manera parcial, prevean dichas situaciones o la ausencia absoluta de medidas.

3º Debe indicarse la probabilidad que se considera que existe de que se produzcan las situaciones descritas en la Red Flag.

4º Debe determinarse la consecuencia que se considera que se produciría, de materializarse la Red Flag.

5º Debe responderse si efectivamente el daño ha llegado a materializarse o no.

CATÁLOGO RIESGOS - CONTRATACIÓN PÚBLICA

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Riesgo de demanda de bienes y servicios que no responden a una necesidad real	Se trata de un riesgo que afectará a las actuaciones preparatorias, en particular a la justificación de la necesidad del contrato. Se recomendarán medidas orientadas a concretar las necesidades que se pretenden cubrir mediante el contrato, así como los destinatarios de las prestaciones que se van a concretar, debiendo justificar la idoneidad del objeto del contrato.
Riesgo de elección de procedimientos inadecuados que limiten la concurrencia	El riesgo podrá darse en las actuaciones preparatorias, en concreto, en la elección del procedimiento de licitación. Se aconsejarán medidas dirigidas a justificar detalladamente las razones por las que se elige un determinado procedimiento, especialmente cuando se utilicen procedimientos que la ley contempla como excepcionales.
Riesgo de información privilegiada a determinadas empresas sobre las contrataciones que se prevén realizar	El riesgo afectará a las actuaciones preparatorias, teniendo efectos sobre la información sobre la contratación. Se prevén medidas orientadas a optimizar la planificación de la contrataciones que se prevén realizar antes de iniciarse el ejercicio presupuestario. Además se recomendará publicar en el perfil del contratante, anuncios de información previa en los que se darán a conocer todas las licitaciones programadas para el ejercicio presupuestario.
Riesgo de trato de favor a determinados licitadores mediante el establecimiento de las prescripciones técnicas, criterios de solvencia o criterios de adjudicación	El trato de favor podrá darse en las actuaciones preparatorias, afectando a la elaboración de las especificaciones y pliegos reguladores del contrato. Se recomendarán medidas tales como, firmar una declaración de ausencia de conflicto de interés, justificar en el informe o memoria del órgano que propone el contrato las razones por las que se eligen los criterios de adjudicación, indicar la ponderación de cada criterio de adjudicación dentro del total que serán objeto de valoración y detallar las reglas de valoración de subcriterios que se tendrán en cuenta para distribuir la puntuación total de cada criterio, justificar las condiciones de solvencia de forma que se exprese con claridad la proporcionalidad entre las condiciones exigidas y el objeto del contrato, o redactar especificaciones técnicas que sean acordes con el objeto del contrato.
Riesgo de determinación de un precio del contrato no ajustado al mercado	La determinación de un precio del contrato no ajustado al mercado se considerará un riesgo que puede darse en las actuaciones preparatorias de la licitación, en particular a la determinación del valor estimado de los contratos. Como medidas a proponer, se encontrará de incluir en los expedientes un estudio económico que justifique detalladamente el cálculo del valor estimado del contrato, indicando los métodos que se utilizaron para determinarlo. Además deberá darse dicha información con un grado de desglose suficiente para que pueda ser conocido por todos los interesados. Además se recomendará incluir un informe del órgano que propone el contrato en el que se detallen los parámetros y valores que permitirán apreciar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas, evitando el establecimiento de topes máximos para la valoración de las bajas económicas.
Riesgo de limitación de la concurrencia por falta de transparencia en las licitaciones	El riesgo se producirá cuando, en la fase de licitación de los contratos, no se dé la debida publicidad mediante el uso del perfil de contratante y la Plataforma de Contratos del Sector Público, como tablón de anuncios de la Entidad. En consecuencia, las medidas irán orientadas a dar publicidad de la licitación en la Plataforma de Contratos del Sector Público o, la que en su caso, corresponda.
Riesgo de limitaciones en el acceso a la información contractual necesaria para preparar las ofertas	Este riesgo se producirá cuando no se facilite debidamente a los licitadores la información necesaria en los Pliegos para elaborar la correspondiente oferta. Para limitar los efectos derivados de este riesgo, se recomendará proporcionar a los licitadores el acceso (sin costes) a toda la documentación contractual necesaria para la elaboración de las ofertas, afectando a la licitación de los contratos y más en concreto, a la preparación de ofertas.
Riesgo de vulneración del secreto de las proposiciones o alteración de las ofertas con posterioridad a su presentación	El riesgo se producirá cuando no se respete la custodia de las ofertas o proposiciones presentadas. En este sentido, se recomendarán medidas que fortalezcan esta custodia, como por ejemplo, aplicaciones que garanticen: 1) que nadie pueda tener acceso a los datos transmitidos antes de que finalicen los plazos de aplicación; y 2) que el acceso al contenido de las proposiciones únicamente tenga lugar por la acción simultánea de las personas autorizadas a través de medios de identificación seguros y en las fechas establecidas.
Riesgo de no detección de prácticas anticompetitivas o colusorias	Este riesgo se producirá cuando por parte de la Entidad no se establezcan controles o bien no se vigile suficientemente la posible comisión de estas prácticas en las licitaciones. En este sentido, se recomendarán medidas de formación del personal que les permita identificar las prácticas colusorias y las denuncias a la autoridad competente (CNMC), establecer el deber de los funcionarios encargados de recibir ofertas de informar al órgano de contratación si detectan estas prácticas, incluir la exigencia de declaración de declaración de los licitadores en las que éstos afirman que la proposición se presentó sin colusión con otras empresas, etc.
Riesgo de falta de objetividad y transparencia en la valoración de las ofertas	La falta de objetividad en la valoración de las ofertas, se podrá producir cuando alguno de los miembros que la componen tenga un interés distinto al interés general, que debe primar en la contratación pública. A efectos de atajar este riesgo, se propondrán medidas como velar por una composición de las mesas de contratación que garantice la objetividad e imparcialidad en la adopción de las propuestas, nombrar a los miembros de la mesa de contratación primando la designación específica para cada contrato, frente a una designación permanente, garantizar la rotación de las personas que actúan como miembros de la mesa de contratación, procurar la designación de, al menos, dos vocales entre técnicos especializados en la materia objeto del contrato, firma de una declaración de ausencia de conflicto de intereses, etc.
Riesgo de limitación de la concurrencia mediante utilización inadecuada del procedimiento negociado sin publicidad	Este riesgo se dará en aquellos casos en los que se utiliza el procedimiento negociado fuera de los casos previstos en el art.168 de la LCSP. En estos casos, se recomendará evitar la mera invocación de las causas de la ley para justificar la utilización del procedimiento negociado, así como que el informe del órgano o servicio que propone el contrato incluya una justificación específica de la elección de este procedimiento motivando su elección frente a los procedimientos comunes.
Riesgo de adjudicación directa irregular mediante uso indebido de la contratación menor	Este riesgo podrá producirse en aquellas situaciones en las que haya una situación de favoritismo a favor de un licitador y se utilice el contrato menor para la adjudicación directa. Las medidas que se recomienden pasaran por efectuar el seguimiento de la contratación a través de una base de datos que registre todos los pagos efectuados por este procedimiento a lo largo del ejercicio, así como revisar los gastos menores pagados durante los últimos años identificando las prestaciones contractuales que se repitieron durante esos ejercicios. Así mismo acudir excepcionalmente al contrato menor, motivando su utilización en los términos exigidos por la normativa contractual, publicar un anuncio en el perfil de contratante a principios del ejercicio en el que se informe de los servicios que se suelen contratar, exigir tres ofertas excepto en los contratos de escasa cuantía, garantizar la rotación de proveedores a los que se solicita la oferta y publicar los contratos menores una vez adjudicados en el perfil de contratante y en el portal de transparencia.
No detectar alteraciones de la prestación contratada durante la ejecución	El riesgo se producirá en la fase de Ejecución del contrato, más en concreto afectando a la supervisión de los contratos. Se producirá en aquellos casos en los que no se designe a una persona encargada de la supervisión de la ejecución del contrato o se designe a una persona que pueda tener afinidad o amistad con el contratista. Las medidas que se recomendarán serán, designar a una persona responsable del contrato que reúna garantías de independencia respecto del contratista y con calificación técnica para ejercer la correcta supervisión del contrato. Además se recomendará documentar por escrito las decisiones e instrucciones que se dicten para asegurar la correcta realización de la prestación pactada.
Ausencia o deficiente justificación de las modificaciones contractuales	El riesgo se dará en la fase de Ejecución del contrato, en aquellos casos en los que se produzca una modificación irregular del contrato. En estos casos, se recomendará limitar las modificaciones contractuales a aquellas que se contemplen de forma expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares con el contenido exigido en el artículo 204 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP), justificar aquellas modificaciones que no estuvieran previstas en el pliego, evitando invocaciones genéricas de los supuestos legales que las puedan amparar (artículo 205 de la LCSP), en los casos de prórroga contractual que no estuviera prevista en el PCAP, justificar la necesidad de que continúe realizando las prestaciones el mismo contratista una vez expirada la duración del contrato, publicar las modificaciones en los medios que resulte preceptivo (DOUE, perfil de contratante y Portal de Transparencia).
Recibir prestaciones deficientes o de calidad inferior a las ofrecidas por el adjudicatario	El riesgo se produce cuando se aceptan frecuentemente prestaciones deficientes o de calidad inferior a las ofrecidas inicialmente por el adjudicatario. Las medidas que se recomendarán son comunicar el acto de recepción del contrato a la Intervención correspondiente, cuando resulte preceptivo, dejar constancia en el expediente, a través de un informe técnico o en el propio acta de recepción, de un pronunciamiento expreso sobre el cumplimiento de aquellas características de la prestación que se contemplaron en la adjudicación del contrato (mejoras, condiciones especiales de ejecución,...),etc.
Realizar pagos de prestaciones facturadas que no se ajustan a las condiciones estipuladas en el contrato	Se producirá cuando se acepten facturas respecto de prestaciones no realizadas o que no se ajustan a lo convenido en el contrato. Se recomendarán como medida garantizar una idónea segregación de funciones de forma que la persona encargada de pagar las facturas no sea la misma que presta la conformidad sobre el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el contrato.
No exigir responsabilidades por incumplimientos contractuales	Se producirá cuando exista connivencia del responsable del contrato con el contratista de manera que no se pongan de manifiesto los incumplimientos contractuales. Se recomendarán las siguientes medidas: Contemplar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el catálogo de incumplimientos que llevarán aparejados la imposición de penalidades y dejar constancia en el expediente de un pronunciamiento de que no se produjo, durante la ejecución del contrato, ningún incumplimiento que llevara aparejado la imposición de penalidades.

CATÁLOGO RIESGOS - SUBVENCIONES

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Riesgo de concesión de ayudas excluyendo o modulando la aplicación de la normativa de subvenciones	Esta categoría de riesgo se dará cuando se relative o se excluya la aplicación de la normativa de subvenciones, pudiendo dar origen, a su vez, a riesgos similares a no dar la debida difusión a las bases reguladoras o a la convocatoria, no publicando las mismas en el boletín correspondiente, no estableciendo claramente los requisitos que deben cumplir los beneficiarios, etc. En este sentido, se propondrán medidas orientadas a la garantía de la aplicación normativa.
Riesgo de concesión de subvenciones sin el soporte de un plan estratégico de subvenciones	Este riesgo puede producirse cuando el órgano que concede la subvención, no ha establecido una adecuada planificación o directamente no ha establecido planificación en la concesión de subvenciones. En consecuencia, las medidas que se propondrán, estarán directamente orientadas a establecer una adecuada coordinación del órgano.
Riesgo de restricción del acceso a las ayudas acotando su finalidad u objeto (limitando la concurrencia)	Se producirá este riesgo en aquellos casos en los que no se haya delimitado correctamente el objeto de la subvención, ya sea por omisión o por redacción deficiente. Al mismo tiempo, debería tenerse en cuenta la voluntariedad con la que se haya producido esta omisión. A su vez, dicho riesgo es relevante, puesto que puede afectar a la libre concurrencia a las subvenciones. Por este motivo, las medidas que se propondrán, irán directamente orientadas a la clarificación de la delimitación en las bases/convocatoria de las subvenciones de todos los conceptos y elementos necesarios.
Riesgo de abuso de la concesión directa por interés público o social, extralimitándose respecto de los límites legales	El presente riesgo puede ocultar un trato de favor a alguno de los destinatarios de las subvenciones, haciendo necesario la adopción de medidas que tiendan a delimitar claramente cuáles son aquellos supuestos en los que cabría la adjudicación directa y que, en todo caso, respeten los principios de libre concurrencia y publicidad y, en último término, la legalidad vigente.
Riesgo de no atender los informes de la Intervención Delegada y de la Asesoría Jurídica	El hecho de no atender los informes de la Intervención Delegada y de la Asesoría Jurídica puede dar lugar a incumplimientos de los requisitos legales de las subvenciones y del procedimiento, con las consecuencias que de ello podría derivarse para el operador público. En consecuencia, las medidas preventivas irán dirigidas a asegurar el cumplimiento de los informes recibidos.
Riesgo de elevada permisividad en la modificación de las condiciones de la resolución de concesión	Este riesgo puede ocultar un trato de favor a favor de uno de los beneficiarios de las subvenciones. De este modo, las medidas propuestas estarán orientadas a prevenir la modificación de las condiciones de resolución de la concesión, garantizando la igualdad de todos los interesados en la subvención.
Riesgo de elevados porcentajes de subcontratación, que puede desvirtuar la idoneidad de los beneficiarios de las ayudas	Las medidas previstas para este riesgo estarán orientadas a prevenir que la subcontratación, no desvirtue la idoneidad de los beneficiarios de las ayudas, definiendo claramente los porcentajes permitidos de subcontratación, entre otros.
Riesgos de abusos en la fijación de sueldos excesivos con motivo de la financiación con fondos públicos de las ayudas	Este riesgo tiene como fin prevenir un uso indebido o abusivo de los fondos percibidos. En este sentido, las medidas que se aconsejarán, estarán directamente orientadas a garantizar el uso adecuado y no abusivo de los fondos.
Riesgo de subvencionar porcentajes muy elevados de los proyectos, sin la exigencia de un mínimo esfuerzo a los beneficiarios mediante aportaciones de recursos propios	Este riesgo se derivará de no fijar correctamente en las bases de la convocatoria los porcentajes adecuados para garantizar las aportaciones de recursos propios. En consecuencia, las medidas que se propongan estarán orientadas a garantizar una adecuada redacción y previsión en las bases de la convocatoria de estos extremos.
Riesgo de financiación estructural de distintas organizaciones sin una definición de las actuaciones a desarrollar y de los objetivos a conseguir	El riesgo vendrá derivado de una mala planificación de las subvenciones a conceder fruto de un mal desarrollo de la convocatoria. Por este motivo, las medidas pasarán por recomendar una mejor definición del objeto de la subvención y de los objetivos a conseguir.

Riesgo de concentración recurrente y dependencia de las ayudas de cara a la subsistencia estructural del beneficiario al margen del objetivo o finalidad concreta que se persigue con la ayuda	<p>Se recomendará la adopción de medidas directamente dirigidas a llevar un registro de las subvenciones concedidas y de la finalidad de éstas. Al mismo tiempo, se recomendará la correcta planificación de las subvenciones y del importe subvencionable para tratar de mitigar este riesgo.</p>
Riesgo de insuficiencia de las memorias justificativas del gasto subvencionado	<p>Este riesgo puede dar lugar a que, con posterioridad, no pueda ser debidamente justificado el gasto realizado en la subvención. En este caso, las medidas estarán orientadas a exigir un mayor detalle de las memorias justificativas que, en todo caso, cumpla con lo exigido en la legislación de subvenciones.</p>
Riesgo de ausencia de verificaciones sobre la concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario	<p>La materialización de este riesgo puede dar lugar a que un mismo beneficiario perciba más de una ayuda para el mismo objeto. En consecuencia, las medidas que se propondrán estarán orientadas a garantizar que se comprueba la finalidad de la ayuda y el destino de los importes percibidos.</p>
Riesgos de sobrefinanciación de la actividad por encima de los costes reales	<p>Este riesgo puede ocasionar un mal uso de los fondos públicos, en consecuencia, deberán adoptarse medidas tendentes a garantizar una adecuada justificación de los costes que sean susceptibles de ser subvencionados.</p>
Riesgo de no adecuar los anticipos al calendario de ejecución previsto por el beneficiario	<p>La materialización de este riesgo puede poner de manifiesto una mala organización en el proceso de ejecución de las subvenciones. En consecuencia, se propondrán medidas tendentes a garantizar una mejor organización de todo el proceso de concesión de subvenciones.</p>
Riesgo de permisividad con la morosidad de los beneficiarios de las ayudas	<p>Este riesgo puede poner de manifiesto un trato de favor en beneficio de determinados beneficiarios. En consecuencia, las medidas que se propondrán, estarán directamente encaminadas a atajar esta permisividad, garantizando un trato igualitario a todos los beneficiarios de las ayudas.</p>

CATÁLOGO RIESGOS - GESTIÓN DIRECTA

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
Asignación incorrecta deliberada de los costes de mano de obra	El riesgo puede manifestarse mediante una asignación incorrecta de gastos de personal entre proyectos de la UE y otras fuentes de financiación, o mediante tarifas horarias inadecuadas o gastos reclamados para personal inexistente o actividades realizadas fuera del plazo de ejecución de la operación. De este modo, las medidas que se propondrán tenderán a garantizar adecuada planificación y control respecto de la asignación de costes.
Ejecución irregular de la actividad	Una ejecución irregular de la actividad puede dar lugar a una ejecución insuficiente, o que se reciban trabajos de calidad por debajo de la esperada o demoras que perjudiquen a la planificación de la Administración. En consecuencia, las medidas tenderán a garantizar una adecuada planificación en la ejecución de los proyectos, así como potenciar el establecimiento de controles, precisamente en orden de atajar los perjuicios que pueden derivarse de una demora en la ejecución de los proyectos.
Sobrestimación de la calidad o de las actividades del personal	Este riesgo puede ocasionar un mal gasto de los fondos públicos, dado que puede ocasionarse un sobrecoste a la hora de estimar el importe a abonar por la cañilidad o las actividades del personal a contratar. Como consecuencia de ello, se propondrán medidas que tiendan a garantizar una estimación adecuada de estos costes.
Incumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria aplicable en materia de elegibilidad, conservación documental, publicidad, etc.	La manifestación más patente de este riesgo es que las actividades no resulten definitivamente elegibles como consecuencia del incumplimiento de medidas de elegibilidad del gasto o bien de la documentación de operaciones o de los deberes de información o comunicación. En este sentido, las medidas que se propondrán estarán directamente dirigidas a prevenir estas manifestaciones del riesgo para garantizar la elegibilidad de las actividades.
Pérdida de pista de auditoría	Como consecuencia de no realizar una correcta documentación de la operación que permita garantizar la pista de auditoría por el organismo, puede no poder verificarse la gestión adecuada de la misma. Con motivo de ello, las medidas que se propondrán estarán directamente relacionadas con garantizar la pista de auditoría que permita la trazabilidad de la operación realizada.
Inexistencia de necesidad justificada para la encomienda de gestión	Este riesgo puede dar lugar a una gestión ineficiente de los recursos públicos, en tanto en cuanto puede suponer un riesgo de ejecución de forma paralela de actividades semejantes con recursos propios o ejecución en periodos anteriores, o justificación insuficiente del recurso a la encomienda de gestión, etc. De este modo, las medidas que se propondrán estarán dirigidas a garantizar la gestión eficiente de los recursos públicos y la coordinación en la ejecución de la encomienda de gestión.
Incumplimiento por el órgano encomendante de los requisitos subjetivos para serlo	A fin de atajar las consecuencias que podrían derivarse de la materialización de este riesgo, se recomendará la elaboración de un checklist para comprobar que se cumplen los requisitos para ser órgano encomendante.
Incumplimiento por el órgano encomendado de los requisitos para ser considerado ente instrumental	Al objeto de prevenir las consecuencias que se deriven este riesgo, las medidas tenderán a establecer elementos objetivos para justificar la encomienda de gestión como el instrumento jurídico más adecuado.
Limitación de la concurrencia en el caso de ejecución por terceros	Como consecuencia de este riesgo, puede producirse que siempre se recurra a los mismos proveedores o que el procedimiento de contratación no sea aplicable. En consecuencia, las medidas tenderán a garantizar la adecuada justificación de las medidas adoptadas por el organismo.
Elusión del procedimiento de contratación mediante la celebración de convenios	La celebración recurrente de convenios con entidades privadas, puede suponer superar o exceder la financiación, de modo que las medidas que se aplicarán tenderán a disminuir la celebración de estos convenios.
Conflictos de interés	Puede producirse la existencia de algún tipo de vinculación entre las partes firmantes del Convenio que dé lugar a un conflicto de interés, además de recurrir siempre a los mismos proveedores. En orden a garantizar el interés público, se propondrán medidas que tiendan a evitar el riesgo de conflictos de interés.
Formalización incorrecta del convenio	Este riesgo podrá darse en aquellos casos en los que no se siga el procedimiento de formalización previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de modo que las medidas tenderán a establecer elementos objetivos que permitan su verificación en orden a determinar la correcta formalización del convenio.
Limitación de la concurrencia en el caso de ejecución del convenio por terceros	Este riesgo se dará cuando el órgano trate de buscar proveedores en orden a la ejecución del convenio, si bien en dicho proceso no respete la debida concurrencia competitiva. En este sentido, se propondrá la adopción de medidas objetivas a través de un listado, que permita la verificación por terceros.
Incumplimiento por parte de la entidad colaboradora de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria aplicable en materia de elegibilidad, conservación documental, publicidad, etc.	La manifestación más patente de este riesgo es que las actividades no resulten definitivamente elegibles como consecuencia del incumplimiento de medidas de elegibilidad del gasto o bien de la documentación de operaciones o de los deberes de información o comunicación. En este sentido, las medidas que se propondrán estarán directamente dirigidas a prevenir estas manifestaciones del riesgo para garantizar la elegibilidad de las actividades.

ANEXO II.C

PLANTILLA DE RESULTADOS

		RIESGO	PORCENTAJE DE MATERIALIZACIÓN DEL RIESGO
Contratación	Riesgo 1. "Manipulación de actuaciones preparatorias"		
	Manifestación 1. "Riesgo de celebrar contratos demandando bienes y servicios que no responden a una necesidad real "		%0
	Manifestación 2. "Riesgo de elección de procedimientos inadecuados que limitan la concurrencia"		
	Manifestación 3. "Riesgo de que empresas cuenten con información privilegiada sobre las contrataciones que se prevén realizar"		
	Manifestación 4. "Trato de favor a determinados licitadores mediante el establecimiento de criterios de solvencia o criterios de adjudicación"		
	Manifestación 5. "Riesgo de determinación de un precio del contrato no ajustado al precio de mercado "		
	Riesgo 2. "Manipulación del procedimiento a efectos de limitar la concurrencia"		
	Manifestación 1. "Riesgo de que los pliegos de cláusulas de prescripciones técnicas y/o administrativas se redacten a favor de un licitador "		%0
	Manifestación 2. "Riesgo de que los pliegos presenten prescripciones más restrictivas que las aprobadas en procedimientos previos similares"		
	Manifestación 3. "Riesgo de que se presente/solicite una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones optando a la licitación según el tipo de procedimiento de contratación"		
	Manifestación 4. "Riesgo de fraccionamiento del contrato en dos o más procedimientos con idéntico adjudicatario evitando la utilización del procedimiento que hubiese correspondido según la cuantía total, procedimiento que requiere mayores garantías de concurrencia y de publicidad"		
	Manifestación 5. "Riesgo de que los procedimientos de contratación se declaren desiertos y vuelvan a convocarse a pesar de que se recibieron ofertas admisibles de acuerdo con los criterios que figuran en los pliegos "		
	Manifestación 6. "Riesgo de ausencia de medidas de información y publicidad en la documentación relativa al procedimiento de contratación y/o insuficiencia de plazos para la recepción de ofertas"		
	Manifestación 7. "Riesgo de reclamaciones de otros ofertantes"		
	Riesgo 3. "Prácticas colusorias en las ofertas"		
	Manifestación 1. "Riesgo de posibles acuerdos entre los licitadores en complicidad con empresas interrelacionadas y/o vinculadas o mediante la introducción de "proveedores fantasma"		%0
	Manifestación 2. "Riesgo de posibles acuerdos entre los licitadores en los precios ofertados en el procedimiento de contratación"		
	Manifestación 3. "Riesgo de posibles acuerdos entre los licitadores para el reparto del mercado"		
	Manifestación 4. "Riesgo de que el adjudicatario subcontrate a otros licitadores que han participado en el procedimiento de contratación"		
	Riesgo 4. "Conflictos de interés"		
	Manifestación 1. "Riesgo de comportamientos inusuales por parte de un empleado que insiste en obtener información sobre el procedimiento de licitación sin estar a cargo del procedimiento"		%0
	Manifestación 2. "Riesgo de que un empleado del órgano de contratación que haya trabajado para una empresa participe en el concurso de forma inmediatamente anterior a su incorporación al puesto de trabajo en el organismo adjudicador"		
	Manifestación 3. "Riesgo de vinculación familiar entre un empleado del órgano de contratación y una persona con capacidad de decisión o con influencia en la empresa licitadora"		
	Manifestación 4. "Riesgo de reiteración de adjudicaciones a favor de un mismo licitador"		
	Manifestación 5. "Riesgo de aceptación continuada de ofertas con precios elevados y/o trabajo de calidad insuficiente"		
	Manifestación 6. "Riesgo de que los miembros del órgano de contratación no cumplan con los procedimientos establecidos en el código de ética del organismo"		
	Manifestación 7. "Riesgo de que el empleado encargado de contratación decline ascenso a una posición en la que deja de tener que ver con adquisiciones"		
	Manifestación 8. "Riesgo de que un miembro del órgano de contratación pudiera estar recibiendo contraprestaciones indebidas a cambio de favores relacionados con el procedimiento de contratación"		
Manifestación 9. "Riesgo de socialización entre un empleado encargado de contratación y un proveedor de servicios o productos"			
Manifestación 10. "Riesgo de comportamientos inusuales por parte de los miembros del órgano de contratación"			
Riesgo 5. "Manipulación en la valoración técnica y/o económica de las ofertas presentadas "			
Manifestación 1. "Riesgo de que los criterios de adjudicación no estén suficientemente detallados o no se encuentren recogidos en los pliegos"		%0	
Manifestación 2. "Riesgo de aceptación de bajas temerarias sin haber sido justificadas adecuadamente por el licitador "			
Manifestación 3. "Riesgo de ausencia y/o inadecuados procedimientos de control del procedimiento de contratación"			
Manifestación 4. "Riesgo de indicios de cambios en las ofertas después de su recepción"			
Manifestación 5. "Riesgo de ofertas excluidas por errores o por razones dudosas"			
Manifestación 6. "Riesgo de quejas de los licitadores"			
Riesgo 6. "Irregularidades en la formalización del contrato"			
Manifestación 1. "Riesgo de que el contrato formalizado altere los términos de la adjudicación"		%0	
Manifestación 2. "Riesgo de falta de coincidencia entre el adjudicatario y el firmante del contrato"			
Manifestación 3. "Riesgo de demoras injustificadas para firmar el contrato entre el organismo de contratación y el adjudicatario"			
Manifestación 4. "Riesgo de Inexistencia de contrato "			
Riesgo 7. "Incumplimiento de las obligaciones o irregularidades en la prestación que benefician al adjudicatario"			
Manifestación 1. "Riesgo de prestación en términos inferiores a lo estipulado en el contrato"		%0	
Manifestación 2. "Resgo de falta de reciprocidad en las prestaciones recogidas en el contrato"			
Manifestación 3. "Riesgo de cambios en la prestación sin causa razonable aparente"			
Riesgo 8. "Falsedad documental "			
Manifestación 1. "Riesgo de documentación falsificada presentada por los licitadores en el proceso de selección de ofertas"		%0	
Manifestación 2. "Riesgo de manipulación de las reclamaciones de costes o de la facturación para incluir cargos incorrectos, falsos, excesivos o duplicados"			
Riesgo 9. "Incumplimiento de los deberes de información y comunicación de apoyo del correspondiente Fondo "			
Manifestación 1. "Riesgo de incumplimiento de los deberes de información y comunicación de apoyo del correspondiente Fondo "		%0	
Riesgo 10. "Pérdida de pista de auditoría"			
Manifestación 1. "Riesgo de que la documentación que obra en el expediente de contratación sea insuficiente de forma que no se pueda garantizar la pista de auditoría"		%0	
COEFICIENTE RIESGO ASOCIADO A CONTRATACIÓN		%0,00	

ANEXO II.D

PLANTILLA DE RESULTADOS

		RIESGO	PORCENTAJE DE MATERIALIZACIÓN DEL RIESGO
Subvenciones	Riesgo 1. "Limitación de la concurrencia"		
	Riesgo de que el organismo no de la suficiente difusión a las Bases Regulatoras/Convocatoria		%0
	Riesgo de que el organismo no defina con claridad en la convocatoria los requisitos que deben cumplir los beneficiarios/destinatarios de las ayudas/subvenciones		
	Riesgo de no respetar los plazos establecidos en las Bases Regulatoras/ convocatoria para la presentación de solicitudes		
	Riesgo de que, en el caso de subvenciones concedidas con base en baremos, se produzca la ausencia de publicación de los mismos en Boletines Oficiales correspondientes		
	Riesgo de que el beneficiario/destinatario de las ayudas incumpla la obligación de garantizar la concurrencia en caso de que necesite negociar con proveedores		
	Riesgo 2. "Trato discriminatorio en la selección de los solicitantes"		
	Riesgo de que incumplan los principios de objetividad, igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios		%0
	Riesgo 3. "Conflictos de interés en el comité de evaluación"		
	Riesgo de influencia deliberada en la evaluación y selección de los beneficiarios		%0
	Riesgo 4. "Incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado"		
	Riesgo de que las operaciones financiadas constituyan ayudas de estado y no se haya seguido el procedimiento de información y notificación establecido al efecto por la normativa europea		%0
	Riesgo 5. "Desviación del objeto de subvención"		
	Riesgo de que los fondos no sean destinados a la finalidad establecida en la normativa reguladora de la subvención por parte del beneficiario		%0
	Riesgo 6. "Incumplimiento del principio de adicionalidad"		
	Riesgo de que se produzca un exceso en la cofinanciación de las operaciones		%0
	Existen varios cofinanciadores que financian la misma operación		
	Riesgo de que no exista documentación soporte de las aportaciones realizadas por terceros (convenios, donaciones, aportaciones dinerarias de otra naturaleza, etc.)		
	Riesgo de que la financiación aportada por terceros no sea finalista y no exista un criterio de reparto de la misma		
	Riesgo de inexistencia de un control de los gastos e ingresos por operación por parte del beneficiario		
Riesgo 7. "Falsedad documental"			
Riesgo de documentación falsificada presentada por los solicitantes al objeto de salir elegidos en un proceso de selección		%0	
Riesgo 8. "Pérdida de pista de auditoría"			
Riesgo de manipulación del soporte documental de justificación de los gastos		%0	
Riesgo 8. "Incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa nacional y comunitaria en materia de información y publicidad"			
Riesgo de incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo del Fondo a las operaciones cofinanciadas		%0	
Riesgo de que el organismo no haya realizado una correcta documentación de la operación que permita garantizar la pista de auditoría			
Riesgo de que la convocatoria no establezca con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos derivados de la operación			
Riesgo de que la convocatoria no defina de forma clara y precisa los gastos elegibles			
Riesgo de que la convocatoria no establezca con precisión el método de cálculo de costes que debe aplicarse en las operaciones			
COEFICIENTE RIESGO ASOCIADO A LA SUBVENCIÓN		%0,00	

ANEXO III

IDENTIFICACIÓN DE BANDERAS ROJAS (RED FLAGS) EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS EN RAZON DE LOS ÁMBITOS O ESFERAS DE ACTUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA.

Se precisa la determinación de unos indicadores relevantes que pongan de manifiesto situaciones en las que se podría estar dando irregularidades o fraudes en las diferentes esferas de actuación afectas en la ejecución de fondos europeos por la entidad.

Detectada uno o más de estos indicadores por el Responsable del proyecto en la tramitación de cualquier procedimiento (especialmente en el ámbito de la contratación pública y las subvenciones), deberá, en un primer momento, valorar la importancia de las mismas, en función de las circunstancias concretas del expediente:

- Si determinara que la o las banderas rojas tuvieran una importancia baja, lo comunicará a la Comisión Técnica de Gestión, que podrá adoptar las medidas de prevención que se consideren oportunas.
- Si determinara que la o las banderas rojas tuvieran una importancia alta, tales circunstancias deberán ser elevadas al Comité Antifraude, desde donde, tras examinarlas a la mayor brevedad posible, serán comunicadas de inmediato al órgano competente de control, para que se adopten las medidas necesarias sin perjuicio de que se proceda a la abstención de las autoridades o empleados públicos afectados en su imparcialidad y objetividad como consecuencia de tal situación.

En cualquier caso, para la comunicación se podrá utilizar el siguiente formulario:

Procedimiento: *(Identificación del expediente).*

Fecha de cumplimentación:

Descripción de la bandera roja	¿Se ha detectado en el procedimiento alguna bandera roja de las definidas por el Ayuntamiento?			Observaciones	Medidas adoptadas o a adoptar
	Si	No	No aplica		



Nombre, apellidos y puesto de quien la cumplimenta.

Firma de quien la cumplimenta.

Notificada la o las banderas rojas, se adoptarán las siguientes medidas:

1. Adoptar la inmediata suspensión de los procedimientos iniciados en la gestión, control o pago de recursos financieros procedentes de fondos europeos del MRR o del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.
2. Proceder asimismo a revisar todos los proyectos o actuaciones (ya sea como órgano gestor o como beneficiario) con el fin de analizar la posible comisión de fraude, corrupción o conflicto de interés en el uso de tales recursos.
3. Se evaluará si la bandera roja es efectivamente una manifestación de una situación de fraude, corrupción o conflicto de interés.
4. Detectado el fraude, corrupción o conflicto de interés, el Ayuntamiento retirará de inmediato los subproyectos, línea de acción, actuaciones, convocatorias de ayudas o contratos públicos, adoptando las medidas que procedan.
5. En todo caso, ante la existencia de conflictos de intereses aparentes, reales o potenciales, con la finalidad de que deriven en situaciones de fraude o de corrupción, tales circunstancias deberán ser comunicadas de inmediato al Comité Antifraude, así como a los restantes órganos competentes, para que se adopten las medidas establecidas en este Protocolo de Procedimiento de Gestión de Conflicto de Intereses sin perjuicio de que se proceda a la abstención de las autoridades o empleados públicos afectados en su imparcialidad y objetividad como consecuencia de tal situación.

Se han definido las banderas rojas, en función de las áreas de actividad, que de una manera mayoritaria afectarán a la gestión de Fondos Europeos, esto es:

- Subvenciones.
- Contratación Pública.

Unido a lo anterior, se han incluido también, una serie de indicadores relativos a los documentos de los procedimientos que tienen un carácter transversal, pudiendo afectar tanto a las subvenciones como a la contratación pública.





<p>Indicadores generales que pueden implicar corrupción, sobornos y comisiones ilegales:</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Los miembros del órgano de contratación no cumplen con los procedimientos establecidos en el código de ética del organismo: El órgano dispone de un código de ética cuyos procedimientos no son seguidos por los miembros del órgano de contratación (comunicación de posibles conflictos de interés, etc.).2. Comportamiento inusual por parte de un empleado que insiste en obtener información sobre el procedimiento de licitación sin estar a cargo del procedimiento: Cuando un empleado que no forma parte de los equipos encargados del procedimiento de licitación se interesa fuertemente por conseguir información que puede alterar el devenir del concurso o favorecer a algún contratista en particular. Puede darse el caso en que tenga también vinculación con proveedores de algún potencial contratista.3. Un empleado del órgano de contratación que haya trabajado para una empresa, participa en el concurso de forma inmediatamente anterior a su incorporación al puesto de trabajo en el organismo adjudicador: Cuando un empleado del órgano de contratación ha trabajado para una empresa que puede presentarse a un procedimiento de contratación de manera inmediatamente anterior, pueden surgir conflictos de interés o manipulaciones dentro del procedimiento a favor o en contra de dicha empresa potencial de ser el contratista ganador.4. Vinculación familiar entre un empleado del órgano de contratación y una persona con capacidad de decisión o con influencia en la empresa licitadora: Esta vinculación juega a favor de la adjudicación del contrato objeto de valoración.5. Empleado encargado de contratación declina ascenso a una posición en la que deja de tener que ver con adquisiciones: Cuando sin causa justificada y razonable, el empleado encargado de la contratación declina un ascenso a una posición en la que deja de tener relación con adquisiciones. Esto puede deberse a que guarde algún tipo de vinculación u obtenga algún tipo de beneficio no declarado con algún potencial adjudicatario.6. Indicios de que un miembro del órgano de contratación pudiera estar recibiendo contraprestaciones indebidas a cambio de favores relacionados con el procedimiento de contratación: Cuando en breve espacio de tiempo y sin aparente razón justificada, un miembro del órgano encargado de la contratación tiene un aumento súbito de la riqueza o nivel de vida relacionado con actos a favor de determinados adjudicatarios.7. Socialización entre un empleado encargado de contratación y un proveedor de servicios o productos: Se aprecia una socialización o estrecha relación entre un empleado de contratación y un proveedor de servicios o productos que puede tener intereses empresariales resultantes de los procedimientos de contratación.8. Comportamientos inusuales por parte de los miembros del órgano de contratación: No se detalla en el expediente las razones sobre los retrasos o ausencia de documentos referentes a los contratos y el empleado se muestra reacio a justificar dichos casos. Esto puede ser debido a que exista algún tipo de conflicto de interés por parte de dicho empleado.9. El empleado encargado de la contratación no presenta declaración de conflicto de interés o lo hace de forma incompleta.10. El contratista tiene reputación en el sector de pagar sobornos.11. Los miembros del comité de evaluación no tienen los conocimientos técnicos necesarios para evaluar las ofertas presentadas y están dominados por una persona.
<p>Indicadores que se pueden dar en la fase</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Consulta de empresas sobre el contenido de la futura licitación sin respetar el procedimiento y medidas previstas para las consultas al mercado del art. 115 LCSP.





<p>de licitación:</p>	<ol style="list-style-type: none">2. La persona encargada de redactar los documentos de la licitación / un alto funcionario insiste en contratar a una empresa externa para que le ayude a redactar los documentos, aunque no sea necesario.3. Se solicitan dos o más estudios preparatorios sobre el mismo tema a empresas externas empresas externas y alguien presiona al personal para que utilice uno de estos estudios en la redacción de los documentos de la licitación.4. La persona encargada de redactar los documentos organiza el procedimiento de tal manera que no hay tiempo para revisar los documentos cuidadosamente antes de que se inicie el de la licitación.5. Posible fraccionamiento del contrato en dos o más procedimientos con idéntico adjudicatario evitando la utilización del procedimiento que hubiese correspondido según la cuantía total, procedimiento que requiere mayores garantías de concurrencia y de publicidad: Cuando se fracciona el contrato en dos contratos menores con objeto similar a idéntico adjudicatario o se fracciona el contrato en diferentes suministros asociados al mismo objeto.6. Ausencia de medidas de información y publicidad en la documentación relativa al procedimiento de contratación y/o insuficiencia de plazos para la recepción de ofertas.7. Inadecuada definición del objeto. Se produce cuando se define como objeto del contrato la compra de productos o servicios inservibles, inapropiados o innecesarios.8. El objeto introduce limitaciones o prescripciones técnicas muy concretas que hacen referencia a un producto concreto o determinado e impiden la concurrencia de otras licitadoras.9. Los pliegos presentan prescripciones más restrictivas que las aprobadas en procedimientos previos similares: La materialización de esa situación se produce en el caso en el que se endurecen los requisitos, restringiendo la concurrencia, en un procedimiento de carácter similar a procedimientos anteriores. Ejemplo: elevar los requisitos financieros, establecer un determinado volumen de facturación exigido, reducir la franja de número de empleados, etc. con respecto a lo establecido en procedimientos de similares características.10. Cláusulas genéricas o ambiguas, incompletas.11. Los criterios de adjudicación no están suficientemente detallados o no se encuentran recogidos en los pliegos: En los pliegos no se incluyen o están redactados de forma ambigua y/o abierta los criterios de adjudicación para valorar las ofertas técnicas, en su caso, y económicas, para seleccionar a los licitadores que resulten adjudicatarios, lo que produce ausencia de transparencia y objetividad en la selección del adjudicatario.12. Criterios de adjudicación tan concretos que hacen que solo pueda ofertar una empresa licitadora y se reduzca el mercado.13. Determinación de valoración inapropiada de los criterios de adjudicación.14. Manipulación del valor estimado del contrato para no aplicar el procedimiento y publicidad correspondiente y ocasionando una disminución o ausencia de ofertas.15. Fórmulas económicas con umbrales de saciedad o que no premian el esfuerzo de los licitadores que realizan mejores ofertas.16. Presentación de una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones optando a la licitación según el tipo de procedimiento de contratación: Se produce en los casos en que el procedimiento de contratación requiere, según la normativa aplicable al sector público, la solicitud de ofertas a un número mínimo de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, y este extremo se incumple. Por ejemplo, en el procedimiento negociado, será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato,
------------------------------	--





	<p>siempre que ello sea posible.</p> <ol style="list-style-type: none">17. Las ofertas de diferentes compañías contienen errores de cálculo idénticos.18. Varias licitadoras con solvencia suficiente para concurrir individualmente concurren en UTE.19. Reclamaciones de otros ofertantes: Se producen reclamaciones o quejas por escrito referidas a la limitación de la concurrencia por el contenido de los Pliegos del procedimiento de contratación.
Indicadores que se pueden dar en la fase de adjudicación:	<ol style="list-style-type: none">1. Ausencia y/o inadecuados procedimientos de control del procedimiento de contratación: No se llevan a cabo medidas de control para seguir el procedimiento de licitación de manera adecuada, dando lugar a posibles defectos en la selección de los candidatos. Por ejemplo, se produce la admisión de ofertas económicas sin haber descartado previamente a los licitadores que incumplen los requisitos técnicos y/o administrativos.2. Procedimientos de apertura de ofertas no transparentes. No se publican en la Plataforma las correspondientes Actas.3. Los proveedores se reúnen en privado antes de presentar ofertas, a veces en las proximidades de la ubicación donde se presentarán las ofertas.4. La oferta de un determinado proveedor es mucho más alta para un contrato en particular que la oferta de ese proveedor para otro contrato similar.5. Posibles acuerdos entre los licitadores en complicidad con empresas interrelacionadas y/o vinculadas o mediante la introducción de "proveedores fantasma":6. Posibles acuerdos entre los licitadores para el reparto del mercado: Los licitadores se reparten el mercado reduciendo la competencia, por ejemplo, por región, tipo de trabajo, tipo de obra...7. Documentación falsificada presentada por los licitadores en el proceso de selección de ofertas: El licitador presenta documentación e información falsa para poder acceder al procedimiento de contratación.8. Ofertas altas / bajas irrazonables.9. Aceptación continuada de ofertas con precios elevados y/o trabajo de calidad insuficiente: Se adjudican de manera continuada los contratos a licitadores cuyas ofertas económicas son elevadas con respecto al resto de las ofertas presentadas y/o con contraprestaciones que no se ajusta a la calidad demandada en los pliegos de prescripciones técnicas; o bien la oferta ganadora es demasiado alta en comparación con el resto de licitadores. Estas adjudicaciones pueden verse sujetas a casos de conflictos de interés por parte de algún miembro del organismo contratante, como es el caso de un licitador que conoce de antemano que va a resultar adjudicatario y ofrece un precio alto dentro del límite establecido en el procedimiento de contratación.10. Indicios de cambios en las ofertas después de su recepción: Se presentan indicios que sugieren que tras la recepción de las ofertas se ha producido una modificación en las mismas, bien en relación con el precio, bien en relación con otras condiciones recogidas en las mismas.11. Ofertas excluidas por errores o por razones dudosas: Ofertas que quedan excluidas por razones insuficientemente justificadas o por errores. Puede responder a intereses para la selección de un contratista en particular.12. Se han "marcado" sustanciales diferencias entre una oferta y el resto para anular el efecto de los criterios automáticos.13. Reiteración de adjudicaciones a favor de un mismo licitador: El licitador obtiene los contratos gracias al favoritismo que recibe de manera injustificada por parte del organismo contratante, sin estar basada en los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos.14. Aceptación de baja temeraria sin haber sido justificada adecuadamente por el licitador: El adjudicatario ha





	<p>presentado una oferta anormalmente baja, en comparación con las presentadas por el resto de los competidores y ha sido aceptada por el órgano de contratación sin justificación previa de la capacidad de llevar a cabo la prestación en tiempo y forma requeridos. También puede deberse a filtraciones de los precios ofertado por licitadores, ajustando su precio a las ofertas económicas filtradas.</p> <ol style="list-style-type: none">15. La oferta adjudicataria está muy cerca del presupuesto, por no haberse ofrecido casi baja.16. Empresas desconocidas y sin historial ganan el contrato.17. Demoras largas e inexplicables en la adjudicación o negociaciones del contrato. Por ejemplo, por transcurrir un periodo superior a 2 meses desde la publicación del Acta de valoración de ofertas o criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas.18. Demoras injustificadas para firmar el contrato entre el organismo de contratación y el adjudicatario: Las demoras excesivas en la firma del contrato pueden sugerir que está sucediendo algo inusual o sospechoso.19. El contrato formalizado altera los términos de la adjudicación: Los contratos deben formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación y en ningún caso se podrán incluir en el documento en que se formalice el contrato cláusulas que impliquen alteración de los términos de la adjudicación. Como ejemplos de alteraciones pueden citarse los siguientes: minoración de las cláusulas contractuales estándar y/o las establecidas en la adjudicación del contrato, cambios sustanciales en las especificaciones técnicas o en el pliego de condiciones administrativas, diferencias entre los requisitos de calidad, cantidad o especificaciones de los bienes y servicios del contrato y los requisitos relativos a los mismos aspectos en los pliegos de la convocatoria, etc.20. Falta de reciprocidad en las prestaciones recogidas en el contrato: Una de las características básicas de los contratos es que sean sinalagmáticos, es decir, debe existir una equivalencia entre la prestación y la contraprestación. Por ejemplo, se adjudica un contrato por 40.000 euros para un fin que no justifica tal cuantía (pintar unas aulas cuyo coste real de mercado puede suponer menos de 2.000 euros), se altera el servicio o producto a entregar por parte del contratista disminuyendo su cantidad, pero sin producirse un cambio en la contraprestación o pago a realizar por parte del ente adjudicador, sobrestimación de la calidad o de las actividades del personal, etc.21. Los licitadores perdedores no pueden ser ubicados en Internet, directorios de negocios, no tienen dirección, etc., (en otras palabras, son ficticios).
<p>Indicadores que se pueden dar en la fase de ejecución:</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Prestación en términos inferiores a lo estipulado en el contrato: Se produce cuando se da alguna de las siguientes circunstancias: la falta de entrega o de sustitución de productos, la ejecución irregular en términos de calidad o de plazos de entrega o la asignación de recursos no cualificados o de coste inferior a las necesidades del contrato, entre otros; todo ello sin la correspondiente justificación/motivación, solicitud formal de prórroga por motivos no imputables al adjudicatario, por causas de fuerza mayor, etc.2. Uso de personal con poca calidad o subcontratistas sin capacidad o aptitudes suficientes (art 215).3. Incumplimiento de prescripciones técnicas o plazo.4. Continua aceptación de bienes, productos o servicios de baja calidad.5. El adjudicatario subcontrata a otros licitadores que han participado en el procedimiento de contratación: Un licitador





	<p>que no ha resultado adjudicatario ejecuta la parte principal del contrato siendo subcontratado por el adjudicatario, esquivando los límites de subcontratación establecidos, considerando además que el citado licitador no cumplía previamente la solvencia técnica y/o administrativa requerida.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Cambios en la prestación sin causa razonable aparente: Esta situación puede producirse de diferentes formas. Por ejemplo, tras establecer por contrato unos pedidos específicos con un contratista, estos se aumentan o disminuyen en numerosas ocasiones y sin causa razonable aparente, o se aumentan las horas de trabajo sin el aumento correspondiente de los materiales utilizados que se han podido utilizar durante esas horas de trabajo, etc. 7. Manipulación de las reclamaciones de costes o de la facturación para incluir cargos incorrectos, falsos, excesivos o duplicados: Cuando se manipulan facturas o se presentan facturas falsas para el reembolso de costes por parte del contratista, como, por ejemplo, reclamaciones de costes duplicadas, facturas falsas o infladas, facturación de actividades que no se han realizado, o que no se han realizado de acuerdo con el contrato (costes incorrectos de mano de obra, cargos por horas extraordinarias no pagadas, tarifas horarias inadecuadas, gastos reclamados para personal inexistente, o gastos de personal por actividades realizadas fuera del plazo de ejecución), sobrestimación de la calidad o de las actividades del personal, etc. 8. Precios nuevos a precios sustancialmente más altos que mercado. 9. Simulación de variaciones de mediciones irreales para esconder ineficiencia o corrupción o ausencia de tramitación procedimental. 10. Facturas cuestionables por su contenido ambiguo, por su falta de conformidad, por su irregularidad. 11. Documentación de cumplimiento de contrato ausente o cuestionable.
--	---

En materia de **SUBVENCIONES PÚBLICAS:**

Limitación de la concurrencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. El organismo no ha dado la suficiente difusión a las Bases reguladoras/convocatoria. 2. El organismo no ha definido con claridad los requisitos que deben cumplir los beneficiarios/destinatarios de las ayudas/subvenciones 3. No se han respetado los plazos establecidos en las Bases reguladoras/convocatoria para la presentación de solicitudes 4. En el caso de subvenciones concedidas en base a baremos se produce la ausencia de publicación de los mismos en los Boletines Oficiales correspondientes. 5. El beneficiario/destinatario de las ayudas incumple la obligación de garantizar la concurrencia en caso de que necesite negociar con proveedores.
Trato discriminatorio en la selección de los solicitantes	Se incumplen los principios de objetividad, igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios.
Conflictos de interés en la comisión de valoración	Influencia deliberada o presión de los miembros del comité de evaluación, en la evaluación y selección de los beneficiarios.
Incumplimiento del régimen de ayudas del Estado	Las operaciones financiadas constituyen ayudas de estado y no se ha seguido el procedimiento de información y notificación establecido al efecto por la normativa europea.





Desviación del objeto de la subvención	Los fondos no han sido destinados a la finalidad establecida en la normativa reguladora de la subvención por parte del beneficiario.
Incumplimiento del principio de adicionalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se produce un exceso en la cofinanciación de las operaciones: El beneficiario recibe ayudas provenientes del mismo fondo, pero de distintos organismos y se está produciendo un lucro o un exceso de cofinanciación. 2. Existen varios cofinanciados que financian la misma operación 3. No existe documentación soporte de las aportaciones realizadas por terceros (convenios, donaciones, aportaciones dinerarias de otra naturaleza, etc.) 4. La financiación aportada por terceros no es finalista y no existe un criterio de reparto de la misma. 5. Inexistencia de un control de los gastos e ingresos por operación por parte del beneficiario: No existe contabilidad analítica de forma que se pueda llevar un control documentado de gastos e ingresos por tipo de operación, tipo de proyecto, o fuente de financiación.
Falsedad documental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documentación falsificada presentada por los solicitantes al objeto de salir elegidos en un proceso de selección. 2. Manipulación del soporte documental de justificación de los gastos: Cuando se manipulan facturas o se presentan facturas falsas para el reembolso de los gastos incurridos en la operación subvencionada.
Incumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa nacional y comunitaria en materia de información y publicidad	Incumplimiento de los deberes de información y comunicación del apoyo de la subvención a las operaciones cofinanciadas: Tanto el organismo que realiza una convocatoria como los destinatarios finales están compelidos a informar y difundir que dichas ayudas u operaciones están financiadas con cargo a la subvención, y deben cumplir lo establecido en las disposiciones comunitarias al respecto.
Pérdida de pista de auditoría	<ol style="list-style-type: none"> 1. El organismo no ha realizado una correcta documentación de la operación que permita garantizar la pista de auditoría: En el expediente de la operación no quedan documentados los procesos que permiten garantizar la pista de auditoría. Algunos ejemplos son la disposición de procesos de gastos, procesos de pagos, procesos de contabilidad, de publicidad y de ejecución, entre otros. 2. La convocatoria no establece con precisión la forma en que deben documentarse los distintos gastos derivados de la operación. 3. La convocatoria no define de forma clara y precisa los gastos elegibles. 4. La convocatoria no establece con precisión el método de cálculo de costes que debe aplicarse en las operaciones.
General	<ol style="list-style-type: none"> 1. Requisitos excluyentes de las subvenciones, que sólo permitan optar a ciertas Personas Físicas o Jurídicas. 2. En el caso de subvenciones concedidas con base en baremos, se produce la ausencia de publicación de los resultados de la baremación. 3. Falta de motivación adecuada y suficiente de la resolución de concesión de subvención con base en baremos. 4. Un empleado de la administración que haya trabajado para una empresa participa en el proceso de concesión de la subvención. 5. Los miembros de la administración no cumplen con los procedimientos establecidos en el código de ética del organismo: El órgano dispone de un código de ética cuyos procedimientos no son seguidos por los miembros del órgano (comunicación de posibles conflictos de interés, etc.). 6. Un empleado de la administración tiene familiares que trabajan para una empresa que puede obtener la subvención.





	<ol style="list-style-type: none"> 7. Un empleado de la administración ha trabajado para una empresa que puede licitar, justo antes de incorporarse al poder adjudicador. 8. Comportamiento inusual de un empleado que insiste en obtener información sobre el procedimiento, aunque no esté a cargo de este procedimiento.
--	---

En materia de **DOCUMENTOS**:

Formato	<ol style="list-style-type: none"> 1. Facturas, cartas sin logotipo de la empresa. 2. Diferencias visibles en el tipo de letra, tamaño, nitidez, color, etc. del documento. 3. Cifras borradas o tachadas, anotaciones sin firmas de personas autorizadas. 4. Cantidades escritas a mano sin firmas de personas autorizadas o elementos en un documento impreso que no esté justificado a priori. 5. Falta o exceso de letras, falta de continuidad en las líneas de texto. 6. Bordes afilados anormales de los sellos oficiales o color inusual que indique el uso de una impresora de ordenador o que ha sido recortado. 7. Firmas de personas totalmente idénticas (en formato y tamaño) en varios documentos que sugieren la posibilidad de una falsificación en forma de impresión informática. 8. Número de firmas manuscritas realizadas con un estilo similar o con una pluma idéntica en documentos relacionados con diferentes periodos de tiempo.
Contenido	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fechas, importes, notas, números de teléfono y cálculos inusuales. 2. Ausencia de registros (de comprobaciones secuenciales). Por ejemplo, se salta un registro. 3. Error de cálculo en una factura o en una nómina elaborada con ordenador: por ejemplo, los importes totales, que no correspondan a la suma de las transacciones. 4. Falta de un elemento obligatorio en una factura: fecha, número de identificación fiscal, número de factura, etc. 5. Misma posición de un sello y una firma de persona en un conjunto de documentos que sugiere el uso de una imagen (y no una firma auténtica): puede ser una imagen generada por ordenador utilizada para falsificar los documentos. 6. Falta de datos de contacto de empresas o personas, como el número de teléfono. 7. Ausencia de números de serie en las facturas y albaranes de las mercancías, que suelen estar normalmente marcados por números de serie (electrónica, líneas de producción, etc.). 8. Descripción de los bienes o servicios de forma imprecisa. 9. Discrepancias y desviaciones de la norma en relación con los números de las cuentas bancarias (por ejemplo, menos dígitos de los que debería haber, número que no corresponde a una sucursal de un banco, otras incoherencias visibles). 10. Dirección del contratista igual a la de un empleado público. 11. Facturas y recibos emitidos por entidades no inscritas en el registro de actividades empresariales. 12. Los datos contenidos en el documento difieren visualmente de un documento similar emitido por el mismo organismo. 13. Referencia a una empresa no inscrita en los registros públicos de empresas o no localizable en los recursos





	<p>públicos.</p> <ol style="list-style-type: none">14. Facturas emitidas por una empresa de reciente creación.15. Direcciones de correo electrónico de la empresa que emite una factura en un servidor de Internet extranjero.16. Incongruencia entre las fechas de las facturas producidas por una misma entidad y su número, por ejemplo: Factura número 152 emitida el 25.03.2012; Factura número 103 emitida el 30.07.2012.17. Facturas no registradas en la contabilidad.18. Facturas que no coinciden con los presupuestos en cuanto a precio, cantidad y calidad, tipo de producto y/o descripción del producto o servicio prestado.19. Carta/contrato/documento firmado por una persona que actúa como representante de la empresa cuando no está designado como tal en el registro mercantil.20. Inconsistencias entre la información proporcionada en el sitio web de una entidad y la factura emitida: por ejemplo, la actividad de la entidad no coincide con los bienes o los servicios facturados21. Número inusual de pagos a un mismo beneficiario o dirección22. Retrasos inusuales en el suministro de información23. El beneficiario no puede proporcionar los originales cuando se le solicitan.
--	---



ANEXO IV

TEST CONFLICTO DE INTERÉS, PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

Pregunta	Grado de cumplimiento			
	4	3	2	1
1. ¿Se dispone de un « Plan de medidas antifraude» que le permita a la entidad ejecutora o a la entidad decisora 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?				
2. ¿Se constata la existencia del correspondiente «Plan de medidas antifraude» en todos los niveles de ejecución?				
Prevención				
3. ¿Dispone de una declaración, al más alto nivel, donde se comprometa a luchar contra el fraude?				
4. ¿Se realiza una autoevaluación que identifique los riesgos específicos, su impacto y la probabilidad de que ocurran y se revisa periódicamente?				
5. ¿Se difunde un código ético y se informa sobre la política de obsequios?				
6. ¿Se imparte formación que promueva la Ética Pública y que facilite la detección del fraude?				
7. ¿Se ha elaborado un procedimiento para tratar los conflictos de intereses?				
8. ¿Se cumplimenta una declaración de ausencia de conflicto de intereses por todos los intervinientes?				
Detección				
9. ¿Se han definido indicadores de fraude o señales de alerta (banderas rojas) y se han comunicado al personal en posición de detectarlos?				
10. ¿Se utilizan herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos?				

13603n1



Pregunta	Grado de cumplimiento			
	4	3	2	1
11. ¿Existe algún cauce para que cualquier interesado pueda presentar denuncias?				
12. ¿Se dispone de alguna Unidad encargada de examinar las denuncias y proponer medidas?				
Corrección				
13. ¿Se evalúa la incidencia del fraude y se califica como sistémico o puntual?				
14. ¿Se retiran los proyectos o la parte de los mismos afectados por el fraude y financiados o a financiar por el MRR?				
Persecución				
15. ¿Se comunican los hechos producidos y las medidas adoptadas a la entidad ejecutora, a la entidad decisora o a la Autoridad Responsable, según proceda?				
16. ¿Se denuncian, en los casos oportunos, los hechos punibles a las Autoridades Públicas nacionales o de la Unión Europea o ante la fiscalía y los tribunales competentes?				
Subtotal puntos.				
Puntos totales.				
Puntos máximos.				
Puntos relativos (puntos totales/puntos máximos).				

Nota: 4 equivale al máximo cumplimiento, 1 al mínimo.



ANEXO V

INFORME PROVISIONAL DIAGNÓSTICO

*PLAN DE INTEGRIDAD Y MEDIDAS ANTIFRAUDE EN LA GESTIÓN DE
FONDOS EUROPEOS; AYUNTAMIENTO DONOSTIA – SAN SEBASTIÁN*

Pamplona - Iruñea, 11 de enero de 2022

INDICE

1.- ANTECEDENTES	3
2. CONSIDERACIONES GENERALES	4
2.1.- Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)	4
2.2.- Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral.	8
3.- GOBERNANZA Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS	12
4.- EJECUCIÓN	14
5.- EVALUACIÓN DE RIESGOS	16
6.- CÓDIGO ÉTICO O DE CONDUCTA	17
7.- PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN, DIFUSIÓN Y FORMACIÓN	18
8.- SISTEMA DE CONTROL INTERNO E INTEGRIDAD Y EVALUACIÓN DE RIESGOS	19
9.- INSTRUMENTO DE REGULACIÓN	20
10.- BUZÓN O CANAL INTERNO DE DENUNCIAS	21
11.- SISTEMAS DE DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES	22
12.- PROCEDIMIENTOS DE DETECCIÓN DE FRAUDE	23
13.- ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES	24
14.- CONCLUSIONES	25

1.- ANTECEDENTES

Con fecha 14 de diciembre de 2021 se celebró la reunión de arranque del Proyecto para la elaboración del Plan de Integridad y Medidas Antifraude en la Gestión de Fondos Europeos del Ilmo. Ayuntamiento de Donostia.

En dicha reunión se dio explicación de las líneas básicas del Plan de Medidas Antifraude así como de las fases que se seguirán en la elaboración del mismo.

Al mismo tiempo, se expuso la estructura organizativa del Ayuntamiento para la gestión de Fondos Europeos, así como las pretensiones y necesidades de éste para abordar la ejecución del Plan.

A su vez, con fecha 20 de diciembre de 2021, se llevó a cabo también una reunión en la sala de gobierno del Ayuntamiento de Donostia entre un consultor del equipo de LexLab y una representación de la Administración Municipal y de la entidad pública Fomento de San Sebastián que ha tenido durante los mandatos anteriores responsabilidades puntuales en la ejecución de fondos europeos (EIE) del Marco Financiero Plurianual. Algunas de las cuestiones allí tratadas también se incorporan como elementos para enriquecer el diagnóstico en el presente documento.

Expuesto lo anterior, se definieron los pasos a seguir, entre los que se encontraba la cumplimentación del formulario autodiagnóstico y la elaboración del presente informe.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente informe se ha realizado teniendo en cuenta la información recabada en las reuniones (tanto vía online como presenciales) mantenidas con el Ilmo. Ayuntamiento, así como la facilitada a través del formulario autodiagnóstico, el cual toma como base el Anexo II B 5 de la Orden, respecto del cual se han incrementado todos los ítems y concretado muchos de ellos con la finalidad de disponer de una radiografía mucho más precisa de la situación existente.

De esta manera, a partir del formulario, se puede obtener un estado de la cuestión en lo que a políticas de integridad y de ética pública comporta en el Ayuntamiento, así como determinar las medidas que, hasta la fecha, se han adoptado en materia de prevención, detección y corrección de las irregularidades administrativas, fraude, corrupción y conflicto de intereses, y, en fin, de las fortalezas y debilidades del modelo de mecanismos de integridad de que dispone la citada entidad.

Procede, por tanto, empezar a analizar la información facilitada por el Ayuntamiento, partiendo de la legislación o disposición normativa reglamentaria que, en su ámbito territorial, regule específica o tangencialmente aspectos vinculados con la integridad y ética pública, el fraude, los conflictos de intereses o la prevención de la corrupción.

Respecto de esta cuestión, se regulan dos normativas:

2.1.- Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)

Con relación a esta Ley, se indica en el formulario que, las medidas que se incorporan en dicha disposición son valores o principios éticos y de conducta, así como disposiciones relativas a Conflictos de intereses y régimen de incompatibilidades, declaraciones de actividades, intereses o patrimoniales.

De este modo, observamos cómo el artículo 4.2. titulado **Principios rectores del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales**, recoge, entre estos, el siguiente:

“Principio de transparencia, desarrollo de la ética pública y adecuación a los principios de buen gobierno”.

Por otra parte, en materia de transparencia, el artículo 17, apartado 30, al recoger las competencias propias de los municipios establece que, los municipios podrán ejercer competencias, sobre el siguiente ámbito:

“Ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías”.

A su vez, el artículo 38.2. letra a), reserva a los directivos públicos profesionales, la función siguiente:

“Impulso de la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto, así como la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación”.

Unido a estos preceptos, se recogen y desarrollan extensamente en el Título VI, los principios de gobierno abierto, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana, resultando dignas de mención las obligaciones que se imponen en materia de información sobre gestión pública.

En este sentido, prevé el artículo 55, que serán obligaciones mínimas de transparencia:

“a) Serán públicos los contratos formalizados, con indicación del objeto, la duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los cuales se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de la adjudicataria, así como las modificaciones y prórrogas del contrato. También serán públicas las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

b) Los datos estadísticos sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

c) Las penalidades impuestas, en su caso, por incumplimiento de los contratistas.

d) La relación de contratos resueltos. Específicamente, se harán públicas las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

e) Los contratos menores se publicarán trimestralmente de forma agregada y quedará constancia de ellos durante al menos 12 meses desde su publicación.

f) La relación de los convenios suscritos, con mención expresa de las partes firmantes, su objeto, duración y modificaciones, así como de las prestaciones y, en su caso, obligaciones económicas derivadas de los mismos.

g) Las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuestos, duración, obligaciones económicas y subcontrataciones, con mención expresa de las personas adjudicatarias, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de esta.

h) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”.

A su vez, la normativa recoge una extensa regulación del principio de transparencia, que deberán observar las entidades locales, con una especial mención a la contratación pública y a la gestión de subvenciones.

Respecto a los Códigos de Conducta, prevé el artículo 35 de la LILE lo siguiente:

“1. – El código de conducta de las entidades locales recogerá los valores, principios y normas de actuación a las que deberán atenerse los electos y electas locales tanto en sus propias relaciones como en las que puedan entablar con las personas que desarrollen su actividad en el empleo público o en otras instituciones y con la ciudadanía en general.

2.– El código de conducta local podrá recoger igualmente principios o pautas de actuación para facilitar el buen gobierno y de calidad institucional de la política local.

Dicho código se aprobará por el pleno, y, en su defecto, podrá ser aprobado por la junta de gobierno local.

3.– Las entidades locales, en el uso de sus potestades de autoorganización, pueden elaborar y aprobar sus propios códigos de conducta o, en su caso, adherirse al documento que a estos efectos puedan acordar sus representantes. En todo caso, el código de conducta que adopte la entidad local deberá ser objeto de máxima difusión y publicidad, a través de la página web corporativa o cualquier otro medio empleado a los efectos.

4.– La adhesión al código de conducta por los electos y electas locales deberá ser expresa, individual y voluntaria. Los altos cargos y personal directivo que trabajen en el ayuntamiento podrán igualmente adherirse a dicho código, de la misma forma.

5.– El código podrá establecer asimismo un sistema de seguimiento, control y evaluación de su aplicación en cada entidad municipal.

6.– El código de conducta que se apruebe, en todo caso, deberá asegurar la promoción del principio de igualdad de mujeres y hombres por parte de las representantes y los representantes públicos, entre los valores, principios y normas que han de regir su actuación.

7.– En todo caso, a los miembros de las entidades locales les serán de aplicación los principios de actuación y de conducta previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos”.

Como podemos observar, un aspecto particularmente relevante de la LILE es el relativo a la inclusión en el artículo 35 de la previsión de que los Ayuntamientos vascos dispongan de un Código de Conducta aplicable a las personas que ostenten cargos representativos municipales, pudiendo incorporar también, en su caso, principios de actuación que faciliten el buen gobierno.

La norma establece que ese código de conducta se puede aprobar por la propia entidad local o, en su caso, adherirse al que puedan acordar sus representantes (cabe entender a través de asociaciones de municipios como EUDEL, que en 2013 aprobó en su Asamblea un proyecto de código ético y de conducta).

Asimismo, se admite la posibilidad de que el personal directivo puedan adherirse a tal código.

Aunque no parece diáfana la obligación normativa de disponer de tal código de conducta, una interpretación sistemática de tal precepto conduciría a esa conclusión, si bien hay que reconocer que la aprobación de tales instrumentos de autorregulación ha sido hasta ahora limitada en lo que se refiere a las instituciones locales vascas; no obstante, algunos ayuntamientos (Bilbao, Vitoria-Gasteiz, etc.) han aprobado códigos de conducta.

El Ayuntamiento de Donostia tiene, actualmente, un Código de Buen Gobierno, que recoge una serie de principios vinculados con la actividad política, así como prevé alguna norma de conducta ciertamente vaga (por ejemplo, en materia de regalos, que se vincula su aceptación a que entren dentro de los usos sociales). Se trata de un código de hace algunos años, no adaptado a las exigencias de la LILE ni a las nuevas tendencias en materia de integridad. Carece además de órgano de garantía y no diferencia claramente lo que son valores, principios, normas de conducta y normas de actuación o de buena gestión. Cabría, por tanto, plantearse como objetivo inmediato de una política de integridad (o antifraude) la confección de uno o varios códigos de conducta, y expresarlo así en el Plan de Integridad y de Medidas Antifraude, en línea con la voluntad política de configurar un sistema de integridad institucional lo más holístico posible.

Sin embargo, independientemente de que, a fecha de hoy, no se disponga de un código de conducta actualizado, es obvio que a los cargos públicos representativos del Ayuntamiento se les aplica el Código de Buen Gobierno, pero no al personal directivo.

En todo caso, a los cargos representativos y al personal directivo municipal sí que le resultan de aplicación los principios de actuación y de conducta establecidos en los artículos 5, 6 (excepto apartado 6), 7 y 8 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos, tal como prevé la disposición adicional segunda del citado texto legal; por lo que, aparte del Código de Buen Gobierno, y en ausencia de un código de conducta actualizado y específico para el personal político y directivo del propio Ayuntamiento, en desarrollo directo del artículo 35 de la LILE, también serían de aplicación tales principios de actuación y de conducta por lo que afecta a la representación política municipal, y se debería dejar constancia de este aspecto en el propio Plan de Medidas Antifraude.

Por otra parte, en relación con los Conflictos de Interés, remite en reiterados preceptos (art.31.3; art.39.3) a la legislación básica de régimen local (artículo 75.8 y disposición adicional decimoquinta de la LBRL) sin perjuicio de la regulación específica de esta materia por los códigos de conducta que, en su caso, aprueben los municipios, sin profundizar más en la cuestión.

Por lo tanto, observamos una normativa que recoge los principios de transparencia ética y de buen gobierno, pero que no los desarrolla, dejando su regulación a los códigos de conducta que deberán desarrollar las entidades locales.

Hasta la fecha, como se ha dicho, el Ayuntamiento de Donostia, salvo la aprobación en su día de un genérico Código de Buen Gobierno, no ha desarrollado tal normativa recogida en la LILE en lo que afecta a códigos de conducta. Sin embargo, le sería de aplicación general:

- a) Por lo que respecta a cargos representativos municipales, lo establecido, en el citado Código de Buen Gobierno y, en cuanto a principios de actuación y de conducta, también lo regulados en los artículos 5 a 8 de la Ley 1/2014 del Parlamento Vasco, así como todas las previsiones recogidas en los artículos 75 y 76, así como en la disposición adicional decimoquinta, de la LBRL, en relación con el régimen de incompatibilidades, declaraciones de actividades e intereses y de bienes patrimoniales, registros de actividades y bienes, así como conflictos de intereses de cargos representativos y, en su caso, del personal directivo.
- b) El personal directivo municipal y de las entidades de su sector público, sin embargo, no tiene en estos momentos una referencia normativa ni un código de conducta al que pueda reenviarse su posible aplicación, por lo que, teniendo en cuenta que es el personal que puede asumir responsabilidades importantes en la gestión de fondos europeos, convendría incorporar algunos valores y principios, así como alguna norma de conducta, de forma transitoria (algo que se hace en el Anexo II al Plan de Integridad y Medidas Antifraude con la incorporación de un Protocolo de Integridad en la Gestión de Fondos Europeos, que extiende su aplicación al personal directivo).
- c) Por lo que respecta al personal empleado público, sería de aplicación el TREBEP, artículos 52 a 54, dado que no se dispone tampoco de código de conducta específico para este personal. En todo caso, lo allí dispuesto se complementaría transitoriamente con el Protocolo de Integridad antes citado, que extendería también su ámbito de aplicación al personal empleado público que participe, directa o indirectamente, en la gestión de fondos europeos.

2.2.- Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral.

Fomento de San Sebastián señala en el formulario de autodiagnóstico la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo que, en su artículo 2, prevé su aplicación a las sociedades mercantiles forales.

Sin embargo, aun cuando figura en el cuestionario que se nos ha trasladado, debe tenerse en cuenta que, revisado el ámbito de aplicación de esta norma, éste no se extiende a las entidades locales del territorio histórico, sino sólo a las sociedades mercantiles forales o de la Diputación.

Por lo que, en consecuencia, no resultaría aplicable a las sociedades mercantiles de las entidades locales y ello sin perjuicio de que se cite en el presente Informe a los únicos efectos de considerarse un ejemplo de buena práctica.

Sin perjuicio de ello, nos consta que el Ayuntamiento de Donostia junto con las otras dos capitales de territorio histórico, las tres Diputaciones forales y el Gobierno vasco tienen conformada una red institucional para desarrollar políticas de integridad institucional en el marco de la buena gobernanza pública, si bien hasta el momento actual no han concretado soluciones institucionales generalizables más allá de las experiencias existentes de códigos de conducta en el Gobierno vasco, la Diputación foral de Gipuzkoa, la Diputación foral de Álava y el Ayuntamiento de Bilbao.

Por su parte, también nos consta que la Diputación foral de Bizkaia aprobó una norma foral y dispone de algún instrumento sencillo de autorregulación en materia de ética.

Recoge la Norma, en su artículo 3, los principios de buen gobierno, enumerando como primero el de Integridad Institucional:

“— Integridad institucional. La Integridad institucional como valor esencial en el ejercicio de las funciones públicas desarrolladas por parte de las personas con responsabilidad política y por los empleados y empleadas públicas, así como por las entidades o personas que participen en la prestación de servicios forales”.

Por su parte, el artículo 7, recoge la definición de Integridad Institucional, entendiendo como tal:

“— Integridad institucional: la infraestructura ética del sector público foral que asienta la política de integridad institucional y que se articula a través de objetivos, principios e instituciones de garantía, y que cuenta con los códigos de conducta como la herramienta básica de su sistema”.

Prevé la Norma, a su vez, en el artículo 3, el principio de Transparencia y apertura de datos:

“— Transparencia y apertura de datos. La transparencia como concepto esencial para proveer a la ciudadanía de toda aquella información pública relevante y demandada, y el acceso a la misma configurado como derecho, a efectos de articular una relación basada en la confianza con la ciudadanía, reforzar la legitimidad institucional de la Diputación Foral y de su sector público, así como facilitar la rendición de cuentas. Los datos se abrirán en todos los formatos posibles y de lectura automática por ordenador de tal forma que su apertura, además de muestra de la transparencia, transforme la información en conocimiento colectivo”.

Define la Norma en su artículo 7 el Principio de Transparencia como:

“— Transparencia: la obligación positiva de hacer pública a iniciativa propia, de forma permanente, actualizada y sistemática la información que sea relevante para dar a conocer la actividad del sector público foral”.

Al mismo tiempo, la Norma dedica el Título II (art.8 y siguientes) a la Integridad Institucional.

De este modo, si bien cabría tomar como ejemplo los principios de esta regulación, la norma no es aplicable a los ayuntamientos del Territorio Histórico, con la excepción de que tales códigos promovidos por la DFG puedan ser considerados como “modelos”.

No obstante, aun cuando se promovieran por la DFG la aprobación de códigos en el ámbito de la norma citada, se considera que el Ayuntamiento de Donostia tiene la suficiente entidad para disponer de un Código ético propio y singularizado o, incluso, varios códigos.

Lo mismo sucede en lo que respecta al órgano de garantía (Comisión de Ética Institucional): se considera adecuado, y más en gestión de fondos europeos, que sea un

órgano propio dotado de autonomía funcional el que resuelva los dilemas, cuestiones éticas, dudas, quejas y denuncias que se puedan plantear en torno a la aplicación de las normas éticas y de conducta, pero especialmente en lo que afecta a los mecanismos de integridad en la gestión de fondos europeos.

Con todo lo anterior, únicamente a efectos ejemplificativos, procede subrayar lo siguiente de la norma:

- El artículo 9 recoge aquellos valores que deben inspirar al sistema, tales como la integridad, ejemplaridad, honestidad y desinterés, objetividad, profesionalidad, etc.
- El artículo 10 prevé que los códigos de conducta son la herramienta base del sistema de integridad institucional, debiendo identificarse en ellos los valores, principios y normas de conducta a los que se deberán ajustar todas las personas que ejerzan directa o indirectamente funciones públicas.
- A su vez, se menciona que la Diputación Foral elaborará sus códigos de conducta e impulsará la extensión de sus valores a otros agentes y la elaboración de otros códigos de conducta.
- El artículo 13, prevé la colaboración de la Diputación con aquellos ayuntamientos que lo soliciten, en la definición y configuración de sus sistemas de integridad y sus códigos de conducta.
- También, que los ayuntamientos que así lo deseen, podrán adherirse al Órgano de Garantía previsto en el artículo 11 de la Norma.
- Por su parte, el artículo 14 prevé la creación de un Registro de Grupos de Interés para la inscripción y el control de las personas y organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de la Diputación Foral y su sector público.
- Se recoge en el artículo 33 un extenso desarrollo del deber de información sobre contratación, convenios y subvenciones, debiéndose publicar, entre muchas otras cosas, las subvenciones y ayudas concedidas con indicación de su importe, objetivo, finalidad y personas beneficiarias, toda la información regulada en la legislación básica de contratos del sector público en el perfil de contratante, los datos estadísticos sobre el número y porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, etc.

Por lo tanto, nos encontramos con una Norma que, si bien desarrolla de una manera más profunda los principios éticos y de integridad que deberá seguir la sociedad mercantil, delega una vez más al código de conducta la concreción de estos principios.

No obstante lo anterior, se recoge de manera extensa el principio de información, resultando especialmente relevante lo establecido respecto a la contratación pública y a la concesión de subvenciones.

En conclusión, de los citados preceptos, puede concluirse que se debe contar con un Sistema de Integridad, resultando especialmente relevante contar con un Código ético o de Conducta.

A su vez, del formulario de autoevaluación, se desprende que se han adoptado medidas en este sentido, contándose con un Sistema de Gobernanza y un Código ético, por lo que sería relevante conocer con el mayor detalle posible el contenido de estos conceptos, a efectos de poderse incluir y referirlos en el Plan de medidas antifraude.

Así, por ejemplo, el canal de denuncias seguro, el órgano de integridad encargado de velar por su aplicación etc.

3.- GOBERNANZA Y ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Procede hacer mención en el presente Informe a la Organización en la gestión que el Ayuntamiento de Donostia ha venido aplicando, así como los antecedentes de dicha organización, debiendo reseñarse lo siguiente:

- Tradicionalmente la gestión de fondos EIE (estructurales y de inversión) la realizaba el departamento o área competente en razón de la materia o las entidades del sector público (por ejemplo, Fomento de San Sebastián, Turismo, DonstiBus, etc.)
- La gestión de los fondos NGEU, por su importancia intrínseca y su más acotado período de ejecución, se ha centralizado en la unidad directiva que lleva a cabo la Coordinación General del Ayuntamiento, que ejerce las funciones de dirección y coordinación de toda la gestión de fondos vinculados al PRTR, pero que habría de extenderse también a los fondos del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y, en su caso, a los que procedan del nuevo PRTR que se apruebe, una vez se demande el préstamo de 71.000 millones de euros antes, en todo caso, del 31 de agosto de 2023.
- En el Ayuntamiento de Donostia no hay formalmente aprobado un modelo de gobernanza de fondos europeos, pero sí se han dado pasos importantes en la conformación de una estructura política que se gestiona desde Presidencia y la dimensión organizativa interna de liderazgo y coordinación que se vehicula a través de la figura del Coordinador General, que tiene competencias transversales en esta materia que se proyectan sobre toda la organización municipal y sus entidades del sector público.
- Al disponer de experiencia contrastada en la gestión de fondos europeos EIE en el período del Marco Financiero Plurianual anterior (2014-2020), en algunos de esos programas se han realizado acciones preventivas vinculadas con la lucha contra el fraude como la asistencia a cursos de formación, así como la elaboración de una matriz de riesgos que estaba formalizada (se entregaba por el Gobierno Vasco remitida por la Comisión Europea) y se realizaban a través de ella verificaciones administrativas.
- Es muy importante constatar que el Ayuntamiento no ha tenido ninguna irregularidad constatada ni se le ha abierto expediente con incidencia alguna en la gestión de fondos europeos, ni en controles posteriores que ha realizado el Gobierno Vasco o la Comisión Europea. El histórico es, por tanto, muy limpio en casos de fraude, corrupción o conflicto de intereses, debiendo ponerse esto en valor.
- En los DECA (documentos de condiciones de las ayudas) se han realizado controles periódicos, se han seleccionado algunas operaciones y también se ha llevado a cabo una declaración anual y controles previos de auditorías. Todos ellos eran filtros para las solicitudes de reembolso, lo que obliga a cumplir algunas exigencias.
- La gestión de los fondos FSE y FEDER, y en general el resto de los fondos EIE, comportan

un primer nivel de control (Auditoría externa) y un segundo nivel de control por parte del Ministerio de Hacienda, con un doble campo de supervisión antes de la certificación.

- El modelo de gestión de fondos NGEU tiene, por tanto, un importante grado de centralización política y directiva (Presidencia y Coordinación General), así como una descentralización de la ejecución que se proyectará sobre las direcciones de área y departamento, así como sobre la estructura institucional de su sector público que asumirá importantes funciones ejecutivas en ámbitos específicos, como transporte sostenible, turismo, promoción económica, digitalización), unas veces mediante empresas públicas o entidades públicas empresariales y otras a través de organismos autónomos.
- Un punto muy relevante para cumplir hitos y objetivos, así como para hacer efectivo y eficiente el gasto derivado de la gestión de fondos europeos, será la contratación pública, que se deberá reforzar tanto organizativa como profesionalmente y en lo que afecta a recursos humanos.
- Es importante que en materia de contratación pública existe una Mesa general del Ayuntamiento y de sus OOAA, y, además, cada entidad del sector público tiene órganos de contratación propios (Fomento; Turismo; y DonostiBus).

4.- EJECUCIÓN

Respecto a la participación en la ejecución de fondos europeos debe indicarse que se prevé la ejecución o gestión de inversiones o acciones de un proyecto o subproyecto de inversión de alguno de los Componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en concreto como consecuencia de la Convocatoria extraordinaria Planes de Sostenibilidad Turística en Destino derivadas del Componente 14: Plan de modernización y competitividad del sector turístico.

Resulta especialmente relevante la fecha en la que se ha tenido conocimiento de que va a ejecutar o gestionar inversiones o acciones del proyecto, esto es **22 de diciembre de 2021**, pues es a partir de entonces, cuando empezaría a contar el plazo dispuesto en el artículo 6, apartado 5º, letra a), de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre.

De este modo, prevé el citado artículo como uno de los requerimientos del Plan de medidas antifraude, que éste sea aprobado por la entidad decisora o ejecutora, en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden **o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR.**

Por lo tanto, sería necesario aprobar el plan antes de que se alcanzaran 90 días hábiles desde que se tuvo "conocimiento" de la participación en la ejecución del PRTR, quedando fijada como fecha máxima para que el Plan sea desarrollado y aprobado, el día **29 de abril de 2022**, en tanto en cuanto los plazos deben ser computados según el artículo 29.2 de la LCAP como días hábiles y no naturales (excluyendo sábados, domingos y festivos).

Cabe la duda de si el plazo no se debiera computar a partir de la fecha de publicación de la Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, por la que se aprueban las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2021, de subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las Entidades Locales, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 6 de noviembre), pues en este caso la convocatoria prevé ya una asignación máxima al Ayuntamiento de Donostia de 700.272,39 €, que se podrá agotar en función de las actuaciones subvencionables que presente y que, por tanto, cabe entender que ya a partir de ese momento (salvo que no presentara ninguna actuación a esa convocatoria) se tendría conocimiento de la participación en la ejecución de tales fondos. Habría que computar a partir del lunes 9 de noviembre noventa días hábiles para la aprobación del citado Plan (lo que nos llevaría como máximo al **17 de marzo de 2022**, fecha en la que se computarían 89 días.

Por otra parte, se indica en el formulario que se están gestionando fondos del Fondo Social Europeo, así como ayudas de convocatorias específicas de la Comisión Europea.

No obstante, se informa de que no se ha elaborado un plan antifraude general, sino que se adoptan las actuaciones necesarias para cumplir lo indicado en cada fondo y en cada convocatoria específica.

En la gestión de los fondos EIE del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, no se exigía la aprobación de Planes de Medidas Antifraude, aunque sí que las entidades que llevaran a cabo la gestión compartida de fondos europeos procedentes de los Presupuestos de la Unión adoptaran medidas para prevenir, detectar y corregir el fraude. Una vez que, a partir de la Orden HFP 1030/2021 se exige aprobar los citados Planes, la idea del Ayuntamiento de Donostia es aprobar un Plan de Medidas Antifraude general para todo el Ayuntamiento y sus entidades del sector público, y que luego se pueda singularizar en algunos aspectos por cada entidad del sector público si ello es necesario.

En consecuencia, aun cuando no se dispone de un plan antifraude general, sí que se adoptaron, como se ha expuesto, medidas específicas de integridad en la ejecución de fondos EIE en el período 2014-2020, pues ya se comenzaron a exigir tales medidas antifraude por el reglamento (UE) 1303/2013, de disposiciones comunes de fondos, y luego por el reglamento financiero de 2018.

En contraposición a lo anterior, se indica en el formulario que sí que se dispone de un **Sistema de Gobernanza Pública** (4.1), que contiene un modelo de Integridad Institucional o de Gobernanza Ética, un modelo de datos abiertos o de Gobernanza de Datos, un modelo de participación ciudadana definido con incorporación de sus diferentes instrumentos, un sistema de rendición de cuentas, así como otras dimensiones de la Gobernanza intra-organizativa, no obstante, de la información obtenida, parece desprenderse que faltarían por desarrollar aspectos nucleares del citado sistema de gobernanza pública, tales como el desarrollo efectivo de códigos éticos, órganos de garantía y otros mecanismos de seguimiento y evaluación (artículo 35 LILE).

Como se comentaba anteriormente, el Plan de Medidas antifraude para la gestión de fondos europeos, podría imbricarse en el contexto del Sistema de Gobernanza Pública con el que ya cuenta el Ayuntamiento. En todo caso, la gestión de fondos europeos por lo que respecta a las medidas antifraude y sobre todo a la elaboración del Plan tienen identidad propia, porque es una obligación normativa específica que forma parte del sistema de gestión de fondos PRTR.

No obstante, para ello, resultaría necesario conocer con la mayor profundidad posible el contenido de este, de manera que ambos resulten coherentes ya que se dispone de muy poca información al respecto, lo que dificulta la valoración.

5.- EVALUACIÓN DE RIESGOS

En relación con la evaluación de riesgos, se indica que, en ningún momento se ha elaborado un mapa de riesgos en materia de fraude, corrupción o conflicto de intereses (6.1).

No obstante, tal como se ha dicho anteriormente, en la gestión de fondos europeos vinculados con el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, Fomento de San Sebastián comentó en la reunión mantenida que sí que cumplimentaron, a instancias del Gobierno Vasco, algunos formularios de evaluación de riesgos en determinados proyectos. Convendría comprobar este aspecto; pues si bien en el Ayuntamiento no se ha hecho, es posible que en alguna entidad de su sector público sí se ha podido llevar a cabo alguna evaluación, siquiera sea de formulario.

De constatare la no existencia del mapa de riesgos, la consecuencia directa de ello es que se recomiende, en primer lugar, la elaboración de un catálogo de riesgos que se puedan producir en los ámbitos referidos, que permitan al Ayuntamiento tomar constancia de cuáles son aquellos que tienen más probabilidad de producirse en su esfera de actuación.

Es decir, que se aconseja contar con un catálogo general de riesgos respecto del cual, se realice una selección de aquellos que, en función de las actividades que habitualmente realiza el Ayuntamiento en materia de contratación, subvenciones, gestión económico-financiera, gestión de personal, etc., puedan producirse.

Partiendo de esta base, debe procederse a la elaboración del mapa de riesgos que, de una manera muy gráfica, mostrará la probabilidad de ocurrencia del riesgo.

Una vez determinado el mapa de riesgos, debe proceder a adoptarse medidas que tiendan a disminuir la probabilidad de ocurrencia de los "probables" o "muy probables".

Todas estas medidas, incluido el procedimiento para llevarlo a cabo deben y se adoptarán en el Plan de medidas antifraude.

6.- CÓDIGO ÉTICO O DE CONDUCTA

Como se indicaba en el punto primero, se reserva al Código ético o de Conducta la fijación de los principios éticos y de integridad.

Se indica en el formulario del Ayuntamiento, que se dispone de un código ético o de conducta (7), resultando de aplicación exclusivamente a los Altos cargos, al personal directivo, al personal eventual y al personal al servicio de la Administración Pública. De la información obtenida en la reunión, se constata que, en realidad se trata solo de un Código de Buen Gobierno, de contenido limitado, y que debería ser objeto de revisión; todo ello sin perjuicio de que se les aplique también a los cargos representativos los principios de actuación y de conducta de la Ley 1/2014, así como al personal empleado público los artículos 52 a 54 del TREBEP.

Por lo tanto, en primer lugar, podría ser recomendable ampliar el ámbito de aplicación del citado código ético, al resto de personal que se indica en el formulario, es decir, personal de contratación pública, grupos de interés, etc. En este sentido es muy importante incluir al personal directivo en el ámbito de aplicación de un código de conducta, más aún en el terreno de gestión de fondos europeos por las responsabilidades que en estos ámbitos puedan asumir.

A su vez, se indica que el Código ético no prevé un órgano de garantía, quedando dicha función aparentemente vacía.

Podría ser recomendable la designación de un órgano de garantía que llevara a cabo las funciones de asesoramiento, de resolución o de propuesta de resolución, de vigilancia o control y de propuesta de mejora o adaptación del código.

Este órgano, a su vez, podría ser el que velara por la aplicación adecuada del Plan de medidas antifraude.

A todas estas últimas cuestiones se da respuesta en el Plan Antifraude por medio de un Anexo en el que se incorpora un Protocolo de Integridad en la Gestión de Fondos Europeos del Ayuntamiento de Donostia, con la inserción de valores, alguna norma de conducta vinculada con la prevención de conflictos de intereses y la creación de un órgano de garantía.

Advertido lo anterior, se observa que en el formulario no se desarrolla la configuración del código, resultando especialmente relevante conocer si se trata de un "instrumento vivo" y que, por ende, permite modificaciones o si bien se ha configurado como una herramienta estática.

Por lo tanto, resultaría necesario conocer el contenido del Código ético a los efectos de comprobar si pudiese ser modificado para:

- a) La ampliación de su ámbito de aplicación.
- b) La creación del órgano de garantía.

7.- PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN, DIFUSIÓN Y FORMACIÓN

Debe reseñarse que, si bien en el formulario se indica que habitualmente no se llevan a cabo programas de los descritos (8.1), sí que se indica que la organización dispone de un programa específico de formación y desarrollo de competencias en materia de Integridad Pública (8.2), habiéndose realizado una acción formativa el 9 de diciembre de 2019.

Como quiera que una de las medidas de prevención que se recogerán el Plan de Medidas antifraude es el establecimiento de una estrategia/programa formativo tanto en el medio plazo como en el corto plazo, resultaría aconsejable conocer el programa específico de formación del que dispone el Ayuntamiento.

Y ello a los efectos de poder optimizar, de ser necesario, las bases del programa y su contenido o adaptarlo a las necesidades derivadas de la gestión de fondos europeos y, especialmente, en materia de conflicto de intereses.

El Plan debería incluir una estrategia formativa en materia de integridad, así como una batería de acciones concretas a llevar a cabo al menos en el ejercicio 2022.

8.- SISTEMA DE CONTROL INTERNO E INTEGRIDAD Y EVALUACIÓN DE RIESGOS

Respecto al sistema de control interno y la evaluación de riesgos, las respuestas del formulario muestran que:

- a) No se presta la debida atención a la prevención y detección de irregularidades (9.1).
- b) No se identifican y llevan a cabo actividades de seguimiento de aquellos proyectos, subproyectos o acciones que comportan mayor volumen de gasto presupuestario, tienen alta intensidad en su aplicación o introducen numerosas exigencias o requisitos que suponen controles complejos (10.1).
- c) No están identificados los ámbitos y las actuaciones en los que los conflictos de intereses pueden manifestarse con mayor intensidad (10.2).
- d) No se dispone de protocolo de procedimiento o sistema de gestión de conflictos de intereses (13.1).

Por lo tanto, resultará preciso y de una gran importancia, establecer en el Plan de Medidas Antifraude un protocolo o procedimiento de gestión de conflictos de intereses, que permita dar cumplimiento a los puntos establecidos previamente y que, especialmente, defina el procedimiento y gestión de este tipo de conflictos.

A su vez, dado que en la pregunta 15 se indica que no se ha aplicado un sistema de indicadores de fraude y corrupción, será necesario establecer un catálogo de banderas rojas o "Red Flags", que permita, en primer lugar al personal y a los responsables públicos conocer estas prácticas y, en segundo lugar, mejorar la prevención y detección de irregularidades, mostrando aquellas señales de que situaciones de fraude, corrupción o conflictos de intereses podrían estar produciéndose, debiendo aplicar, a continuación, el procedimiento de gestión de conflictos de intereses.

No cabe sorprenderse de este diagnóstico, puesto que el Plan de Medidas Antifraude y sobre todo el test de autoevaluación recogido en el Anexo II B 5 de la Orden HFP 1030/2021, que ha servido de base inicial para el presente cuestionario, parten de la base de que esas son actuaciones que se deberán implantar conforme se proceda a la ejecución de los fondos europeos, por lo que es normal que ahora no se dispongan de tales mecanismos o herramientas, que se deberán incorporar unas en el Plan y otras programarse en ese mismo documento para su implantación en otras fases de su ejecución.

9.- INSTRUMENTO DE REGULACIÓN

La respuesta negativa dada en la pregunta 11 del cuestionario relativa a si se dispone de un Instrumento que regule el ciclo antifraude en las áreas singularizadas de Contratación Pública y Subvenciones, pone de manifiesto la necesidad de concretar dentro del Plan de medidas, de la manera más exhaustiva posible, todo el ciclo antifraude en las materias antedichas, resultando este aspecto especialmente relevante.

No es habitual tampoco disponer de instrumentos de autorregulación en ámbitos específicos como es contratación pública y subvenciones, aunque ciertamente algunas organizaciones los tienen (como la Diputación Foral de Gipuzkoa). Pero, el Plan de integridad y de medidas antifraude se puede plantear estos aspectos como objetivos a alcanzar a medio plazo, dando preferencia a la aprobación de un instrumento de autorregulación en contratación pública, dado que es en este punto donde de modo transversal más riesgos en la ejecución de los fondos se puedan plantear, sin descuidar en su caso las ayudas o subvenciones (por ejemplo, en materia de turismo o promoción económica).

10.- BUZÓN O CANAL INTERNO DE DENUNCIAS

Una de las medidas de prevención que prevé el Plan de medidas antifraude es, en caso de necesitarse, la creación de un buzón o canal interno de denuncias.

En este sentido, se indica en el cuestionario (12), que el Ayuntamiento ya dispone de un canal interno de denuncias, estando vinculado al Código ético y de conducta, aunque posteriormente se indica que se está trabajando sobre el tema, mediante el desarrollo informático por un lado y el nombramiento del comité que será el responsable del cumplimiento y del seguimiento por otro.

En este sentido, sería conveniente conocer el ámbito de actuación de este comité responsable, así como la naturaleza y alcance de las denuncias que en dicho buzón podrán recibirse.

Y ello al objeto de poder determinar si pudiera destinarse dicho buzón a la recepción de todas aquellas denuncias que se reciban como consecuencia del conocimiento de situaciones que puedan dar lugar a fraude, corrupción o conflicto de intereses.

Según se pudo deducir de las reuniones mantenidas, el Ayuntamiento está trabajando en el desarrollo de canales internos de denuncias en cumplimiento de la Directiva (UE) 2019/2021, del Estatuto del denunciante. Este aspecto de creación de una unidad de tramitación de denuncias puede subsumirse, en su caso, dentro de las competencias propias del órgano de garantía que se cree en materia de gestión de la integridad en el Ayuntamiento.

11.- SISTEMAS DE DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES

Con relación a la pregunta (14) relativa a si el Ayuntamiento dispone de algún sistema de detección de irregularidades por medios telemáticos o por cualquier otra vía (Base Nacional de Subvenciones; herramientas de prospección de datos o de puntuación de riesgos, ARACHNE), se responde en el formulario de manera negativa, de ser posible su uso, se recomendaría como una de las posibles medidas de prevención del Plan de Medidas antifraude.

Y ello máxime cuando se busca que el Plan de Medidas antifraude se adapte de la mejor manera posible a la realidad del Ayuntamiento.

12.- PROCEDIMIENTOS DE DETECCIÓN DE FRAUDE

Se indica en el cuestionario (16,17 y 18), que no existe o no se aplica ningún tipo de procedimiento relativo a la corrección de un posible fraude.

Esto es, que en caso de detección de un posible fraude no se adopta medida alguna, ni tan siquiera de evaluación o identificación de irregularidades.

Por lo tanto, será especialmente relevante las medidas de corrección y persecución que se dispongan en el Plan de Medidas antifraude, en tanto en cuanto, de las respuestas del cuestionario, puede identificarse como una de las mayores debilidades del Ayuntamiento.

13.- ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Respecto de la identificación de las fortalezas y debilidades, se pone de manifiesto que el Ayuntamiento cuenta con equipo íntegro, que comparte criterios de transparencia, de ética y de profesionalidad, así como un anhelo por promover la cultura del Compliance promoviendo la implantación de procedimientos y la creación de normativa interna.

Un aspecto importante que avala la cultura de integridad existente en el Ayuntamiento y en las entidades del sector público es el histórico existente en torno a la gestión de fondos europeos en períodos anteriores, puesto que no se ha abierto ningún tipo de incidencias ni por tanto expediente alguno en relación con el uso inadecuado de los recursos financieros recibidos en tales proyectos.

Esto es, se distingue un escenario propenso al establecimiento del Plan de medidas antifraude, con una probable buena acogida por parte de personal que, en definitiva, deberá aplicarlo.

También, se aprecia como fortaleza la existencia de un control estricto, si bien en el caso del Plan de medidas antifraude, será preciso definir el órgano que llevará a cabo dicho control.

Respecto a la identificación de debilidades, se pone de manifiesto la ausencia o, cuando menos la insuficiencia de normativa interna y de procedimientos a la hora de gestionar la cultura del cumplimiento normativo, haciendo preciso que el Plan establezca el mayor número de procedimientos y de la forma más clara posible.

A su vez, se pone de manifiesto la falta de sesiones formativas y el desarrollo de la cultura de Integridad, aspecto que se verá tratado de una manera importante por el presente Plan mediante el establecimiento de la base de un programa formativo, tanto en el medio plazo, como en el corto plazo.

Por otra parte, el hecho de que algunos de los proveedores principales sean habituales, puede generar situaciones de riesgos en materia de contratación pública y subvenciones, por lo que el Plan de medidas antifraude deberá centrar el foco en esta cuestión a la hora de especificar los riesgos y las banderas rojas.

14.- CONCLUSIONES

Del análisis de la información compartida por medio del formulario, se pone de manifiesto que, el Plan de medidas antifraude, se muestra especialmente necesario en los siguientes aspectos:

- Resulta importante contar con un Código ético (o varios códigos éticos: de cargos representativos y personal directivo, por un lado; y, por otro, del personal empleado público) que recoja los requisitos previstos en la normativa enumerada en el apartado 1, en el que se incorporará el Plan de medidas antifraude, tomando de éste elementos relevantes como el canal de denuncias seguro o el órgano de garantía.
- En consecuencia, dado que se indica que se dispone ya de Código ético y de Sistema de gobernanza (en realidad un Código de Buen Gobierno que se debería adaptar), resultaría relevante conocer el contenido del Sistema de Gobernanza, a los efectos de poder realizar una fusión ordenada y coherente entre estos sistemas de integridad y el Plan de medidas antifraude.
- Se considera oportuno incorporar como Anexos al Plan de Integridad, aparte del Mapa de evaluación de riesgos y un sistema de alerta o banderas rojas, un protocolo de Integridad en la gestión de fondos europeos (que complemente las debilidades del sistema de códigos de conducta y establezca un órgano de garantía o de canal interno de dilemas, quejas y denuncias), así como un protocolo de procedimiento de gestión de conflicto de intereses. También se podría incorporar un protocolo de colaboración del Ayuntamiento y de sus entidades del sector público con las instituciones y autoridades competentes en la adopción de medidas de detección, corrección y, especialmente, persecución del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
- Dado que, si bien el conocimiento de la gestión de fondos europeos se produjo el 22 de noviembre de 2021, criterios de prudencia recomiendan tomar como referencia la fecha de publicación de la Orden TER/1204/2021, de 3 de noviembre, siendo, por lo tanto, el plazo límite para la aprobación del Plan será el 17 de marzo de 2022.
- Resulta especialmente importante, la elaboración de una primera evaluación de riesgos, con el correspondiente mapa de riesgos.
- Se indica que se dispone de un programa formativo, si bien sería conveniente conocer el contenido de éste para poder valorar su adecuación al Plan de medidas antifraude y su optimización, de ser necesario. En todo caso, el Plan debe diseñar una estrategia formativa y un conjunto de acciones dirigidas a fortalecer la cultura de integridad y la infraestructura ética de la organización municipal.
- Debe fijarse un catálogo de banderas rojas, que permita su conocimiento por todo el personal del Ayuntamiento.
- La respuesta dada en algunas preguntas pone de manifiesto la necesidad de establecer la totalidad del ciclo antifraude, en particular tanto desde el punto de vista procedimental, como desde el punto de vista de las medidas a adoptar (en algunos casos inexistentes en la actualidad).

- Las medidas de corrección y persecución del ciclo antifraude, en la actualidad son aparentemente inexistentes. En consecuencia, el Plan deberá establecer de la manera más exhaustiva posible estas medidas, de acuerdo con las exigencias del Derecho de la UE y los requerimientos recogidos en la Orden HFP 1030/2021.
- Se detecta y se pone de manifiesto como debilidad, la ausencia de normativa interna, resultando necesario que el Plan de medidas antifraude, proceda a proceder a la gestión de todo el ciclo antifraude.
- Se detecta como riesgo, el hecho de que algunos proveedores sean habituales, lo que deberá ser tenido en cuenta en la elaboración del Plan.
- Resultaría necesario conocer con mayor detalle el canal de denuncias que, en la actualidad, se está implementando; aunque se deberían proponer en el plan y en sus anexos soluciones transitorias para dar respuesta a la existencia de un canal interno en términos homologables a los exigidos en la Directiva (UE) 2019/1937.
- Se debe, asimismo, elaborar una Declaración Institucional de compromiso de lucha contra el fraude y la corrupción, y una Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses para todas aquellas personas que participen en los procedimientos de ejecución de fondos europeos, sin perjuicio de reforzar las Declaraciones de actividades y de bienes y patrimonio de los cargos públicos y del personal directivo cuando gestionen fondos europeos.

Pamplona-Iruña a 11 de enero de 2022