
**PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE PARA LA
GESTIÓN
DE FONDOS EUROPEOS**

AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: MEMORIA.....	4
1.- INTRODUCCIÓN.....	4
2.- GLOSARIO DE LAS NOCIONES DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES.....	7
2.1.- IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS.....	7
2.2.- FRAUDE.....	7
2.3.- CORRUPCIÓN.....	8
2.4.- CONFLICTO DE INTERESES.....	9
2.5.- DENOMINACIÓN A LOS EFECTOS DEL PRESENTE DOCUMENTO.....	9
3.- NORMATIVA APLICABLE.....	10
3.1.- NORMATIVA UNIÓN EUROPEA.....	10
3.2.- NORMATIVA ESTATAL.....	10
3.3.- NORMATIVA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.....	11
PARTE SEGUNDA: PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA.....	12
1.- ELEMENTOS GENERALES DEL PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE..	12
1.1.- OBJETO DEL PLAN.....	12
1.2.- NATURALEZA Y FINALIDAD DEL PLAN.....	12
1.3.- PRINCIPIOS DEL PLAN DE INTEGRIDAD MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	12
1.4.- ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN.....	13
1.5.- ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN.....	13
1.6.- ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DEL PLAN.....	15
1.6.1.- DIRECCIÓN POLÍTICA DEL PLAN.....	15
1.6.2.- RESPONSABLE TÉCNICO DE GESTIÓN DEL PLAN DE INTEGRIDAD Y MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	15
1.6.3.- RESPONSABLES DE PROYECTO.....	15
2.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN, CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN DE LAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, FRAUDE, CORRUPCIÓN Y CONFLICTOS DE INTERESES.....	16
2.1.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN.....	16
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.....	16
2.2.2.- DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE APROBACIÓN O REFUERZO DE CÓDIGOS DE CONDUCTA Y DE BUENA GESTIÓN.....	17
2.2.3.- APROBACIÓN INMEDIATA, JUNTAMENTE CON EL PRESENTE PLAN, DE UN PROTOCOLO DE INTEGRIDAD PARA LA GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS.....	18
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.....	19
2.2.5.- DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA Y DE UNA BATERÍA DE ACCIONES FORMATIVAS EN MATERIA DE INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA.....	19

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.....	21
2.3.- MEDIDAS DE DETECCIÓN.....	24
2.3.1.- LA ARTICULACIÓN DE CANALES INTERNOS DE PLANTEAMIENTO DE DILEMAS ÉTICOS O DE DENUNCIA O ALERTA.....	25
2.3.1.1.- PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN.....	25
2.3.1.2.- CONTENIDO DE LA DENUNCIA.....	25
2.3.1.3.- FUNCIONAMIENTO.....	26
2.3.1.4.- CANAL INTERNO DE DENUNCIAS DEL AYUNTAMIENTO.....	28
2.3.1.5.- CANALES EXTERNOS DE DENUNCIAS.....	28
2.3.2.- PREVISIÓN DE UN LISTADO DE BANDERAS ROJAS.....	28
2.3.3.- DECLARACIONES DE ACTIVIDADES Y, EN SU CASO, DE INTERESES, BIENES O PATRIMONIALES.....	29
2.3.4.- INTRODUCCIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE DATOS Y DE TRAZABILIDAD.....	29
2.4.- MEDIDAS DE CORRECCIÓN.....	30
2.4.1.- INTRODUCCIÓN.....	30
2.4.2.- ACTUACIONES EN CASO DE DETECCIÓN DE UN POSIBLE FRAUDE.....	30
2.4.3.- EVALUACIÓN DE SI LA INCIDENCIA DEL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN O LOS CONFLICTOS DE INTERESES RESULTA PUNTUAL O SISTÉMICA.....	31
2.4.4.- LA RETIRADA DE LOS PROYECTOS O DE PARTE DE LOS MISMOS.....	32
2.4.5.- LA ADOPCIÓN DE OTRAS MEDIDAS DE CORRECCIÓN COMPLEMENTARIAS:.....	32
2.5.- MEDIDAS DE PERSECUCIÓN.....	33
2.5.1.- INTRODUCCIÓN.....	33
2.5.2.- INFORMACIÓN RESERVADA E INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS O SANCIONADORES.....	33
2.5.3.- COMUNICACIÓN DE LOS HECHOS PRODUCIDOS Y MEDIDAS ADOPTADAS A LAS AUTORIDADES COMPETENTES.....	34
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.....	34
2.5.5.- SEGUIMIENTO DEL CASO Y RECUPERACIÓN DE FONDOS.....	35
3. PUBLICIDAD Y EFECTOS Y SEGUIMIENTO.....	35
3.1. PUBLICIDAD.....	36
3.2. EFECTOS.....	36
3.3. SEGUIMIENTO.....	36

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 desggranaban las reformas y proyectos de inversión que, de acuerdo con los estándares establecidos en el Reglamento del MRR, se vertebraban 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.

Con la entrada en vigor de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las entidades a las que resulta de aplicación el presente Plan, deberán cumplir con el procedimiento específico que establece para el control del conflicto de interés en los procesos de contratación y subvenciones financiados con el PRTR.

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, CONFLICTOS DE INTERESES, AYUDAS DE ESTADO Y DOBLE FINANCIACIÓN

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”*.

Por tanto, en el contexto de la regulación de la UE, irregularidad es un concepto amplio que comprende infracciones normativas, por acción u omisión, que tienen como efecto un perjuicio para el presupuesto de la Unión. Así pues, la existencia de una irregularidad no siempre implica fraude, dado que mientras la concurrencia de intencionalidad es un elemento esencial en el fraude, no es preciso que se dé intencionalidad para que exista irregularidad.

En este sentido, la existencia o no de intencionalidad es la diferencia entre fraude e irregularidad en este contexto.

En cualquier caso, sin perjuicio del carácter no fraudulento de la irregularidad, la ejecución eficaz e íntegra de la gestión pública puede tener un impacto indirecto en la prevención y detección de las irregularidades en términos generales (derivadas de conflictos de intereses no identificados o no controlados, originadas en la falta de planificación o el despilfarro), considerando éstas como una categoría más amplia que el fraude.

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:*
- b) *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,*
- c) *el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o*
- d) *el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial;*
- e) *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:*
- f) *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,*
- g) *el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o*
- h) *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.

Debe precisarse, en consecuencia, que conflicto de intereses y corrupción no son lo mismo. La corrupción generalmente requiere un acuerdo entre al menos dos socios y algún pago, soborno o ventaja de algún tipo, mientras que el conflicto de intereses surge cuando una persona se encuentra en una situación en la que cabe que

anteponga sus intereses privados a sus deberes profesionales. Sólo en caso de que esta persona lograra un beneficio personal (directo o indirecto, económico o de otro tipo, presente o futuro) abusando de su posición profesional (de su capacidad de decisión y de los recursos que tiene a su alcance), nos hallaríamos ante un acto de corrupción.

Atendiendo a la situación que motive el conflicto de intereses, puede distinguirse entre:

- Conflicto de intereses aparente: se produce cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o finalmente los intereses privados no repercuten en dicha conducta, comportamiento o relaciones).
- Conflicto de intereses potencial: surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que en un futuro dicho empleado público o beneficiario hubiera de asumir determinadas responsabilidades oficiales.
- Conflicto de intereses real: implica la actualización de la existencia de una contradicción entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o beneficiario, de forma que estos últimos pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades.

2.5.- AYUDAS DE ESTADO Y DOBLE FINANCIACIÓN

El concepto de ayuda de Estado viene recogido en los artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en su normativa de desarrollo.

El Considerando 8 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, señala que «Las inversiones privadas también podrían incentivarse a través de programas de inversión pública, en particular, instrumentos financieros, subvenciones y otros instrumentos, siempre que se respeten las normas en materia de ayudas estatales».

El apartado 4.6 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede), sobre control y auditoría, incluye expresamente las ayudas de Estado como parte de la acción de control en la ejecución de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y especifica que la doble financiación «en el caso de las subvenciones públicas, no sólo alcanza a la doble financiación comunitaria, sino a cualquier exceso de financiación que pudiera producirse con independencia de su origen».

De conformidad con el artículo 9 del Reglamento UE MRR, se produce **doble financiación** cuando las reformas y proyectos de inversión estén financiados por el Mecanismo y simultáneamente por otro instrumento de la Unión, comprendiendo todos los programas ya sean de gestión compartida o directa, siempre que cubran el mismo gasto o coste.

A este respecto, el Reglamento Financiero establece expresamente en su artículo 188 la prohibición de la doble financiación como principio general aplicable a las subvenciones, desarrollado en el artículo 191.3 que indica que *“en ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos”*.

Adicionalmente, el Plan de Recuperación amplía el concepto de doble financiación a la concurrencia de fondos procedentes de subvenciones nacionales con la financiación del Mecanismo (segundo párrafo del apartado 4.6.1. del citado Plan).

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de noviembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, señala en su artículo 7 que las entidades que participen en la ejecución del PRTR deben aplicar procedimientos que permitan garantizar la compatibilidad con el régimen de ayudas de estado y la ausencia de doble financiación.

2.6.- 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”. Las actuaciones para la prevención, detección, corrección y persecución de la doble financiación e incompatibilidad con ayudas de estado se realizarán bajo esta denominación.

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.

Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

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.

Decreto Foral 32/2018, de 27 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local de Gipuzkoa y se modifica el Decreto Foral 86/2015, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el marco regulatorio contable de las entidades locales de Gipuzkoa.

Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo Público Vasco.

PARTE SEGUNDA: PLAN DE INTEGRIDAD Y DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DEL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN

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 San Sebastián 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, los conflictos de intereses, la doble financiación y la incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado, 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 de la evaluación de riesgos general y las específicas de contratación, subvenciones, convenios y encargos a medios propios.

- 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, los conflictos de intereses, la doble financiación y la incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado, 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 San Sebastián 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 San Sebastián 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	Junio 2025
Código de cargos públicos	Adaptación del código actual	Junio 2025
Código de empleados públicos	Aprobación (complemento al TREBEP)	Junio 2025
Código o Protocolo Integridad Contratación Pública	Aprobación	Marzo 2026
Código o Protocolo Integridad Subvenciones	Aprobación	Marzo 2026

2.- Objetivo inmediato:

Este objetivo inmediato de fortalecimiento de los mecanismos de prevención de las irregularidades, fraude, corrupción conflicto de intereses, la doble financiación y la incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado, 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 I H, 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 I 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, doble financiación y ayudas de estado), 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, ayudas de estado y doble financiación 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 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:

- a) Es una consecuencia de la evaluación.
- b) Determina medidas para mitigar o evitar que los riesgos deriven en irregularidades, fraude o corrupción.
- c) Las primeras medidas son preventivas y van dirigidas a disminuir la probabilidad de que las actuaciones no íntegras se manifiesten o reproduzcan.
- d) 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 San Sebastián, están claramente deslindados, correspondiendo la gestión al órgano ejecutor y el control interno, en sus dimensiones financiera y contable, a la Intervención, diferenciándose asimismo la ordenación del pago que es competencia de la Tesorería.

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 sistemas internos de información.

Este sistema tendrá la función de detectar la existencia de irregularidades, fraude, corrupción o conflictos de intereses.

En lo referente al sistema interno de información, de conformidad con la Directiva 2019/1937 y su norma de transposición, Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, la entidad dispone de un Sistema Interno de Información en el que se integra el canal interno de denuncias que se ajusta a las premisas de dicha normativa.

En este canal interno de denuncias se garantizan los siguientes 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) Gestionar las denuncias con todas las garantías de efectividad y procedimentales, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- f) Presentación de denuncias regidas por el principio de informalidad, sin que quepa cumplimentar más datos que los exigidos en la aplicación electrónica al efecto 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.- No es necesario aportar ninguna información de carácter personal por parte de la persona informante para poder realizar la consulta o presentar una denuncia.

2.3.1.3.- Funcionamiento

- 1.- La gestión del Sistema corresponderá a la persona Responsable Técnica del Plan de Integridad y de Medidas Antifraude.

En el caso de las entidades municipales adheridas a este canal de denuncias la gestión corresponderá a la persona nombrada por los los órganos competentes de dichas entidades.

- 2.- Los mensajes recibidos se tratarán con total confidencialidad y permite el envío de mensajes anónimos.
- 3.- 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.
- 4.- Ante un caso potencial o confirmado de fraude como tal, el órgano competente 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.

5.- La gestión del canal de denuncias corresponderá a la persona Responsable Técnica del Plan de Integridad y de Medidas Antifraude.

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 cómo 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 al órgano competente y a la Comisión de Integridad para su conocimiento, investigación, 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.- Canales externos de denuncias

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.).

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.

Conforme al procedimiento regulado en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, los empleados mencionados en el artículo 3 de la misma, deberán suscribir una DACI específica además de la DACI de la Orden HFP/1030/2021, al objeto de garantizar su imparcialidad como participantes en el proceso de preparación y tramitación de subvenciones y contratos financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De acuerdo con la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, aplicable a contratos y subvenciones, los responsables de operaciones que se determinan en el artículo 4 de la misma, deberán realizar el cruce de datos con el aplicativo de data mining MINERVA, siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de dicha Orden.

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, al órgano competente y 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, se suspenderá cautelarmente por el órgano competente 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 proponer 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, la persona Responsable Técnica del Plan de Integridad y de Medidas Antifraude y con carácter previo a la incoación de cualquier procedimiento sancionador o disciplinario, podrá solicitar la apertura, 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 asimismo 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 órgano competente 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. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN, CORRECCIÓN Y PERSECUCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN Y COMPATIBILIDAD CON EL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO

3.1.- INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento y el resto de entidades municipales a las que resulta de aplicación el presente Plan aplicarán procedimientos que permitan asegurar en todo momento el pleno respeto a la normativa relativa a las ayudas de estado así como garantizar la ausencia de doble financiación. Para ello, estos procedimientos estarán alineados con el art. 7 y el Anexo III.D de la OMFP 1030/2021, sobre la compatibilidad con el régimen de ayudas de estado y prevención de la doble financiación.

3.2.- MEDIDAS DE PREVENCIÓN

3.2.1 Evaluación de riesgos de fraude

Tal y como se establece en el art. 6.4 de la OMFP 1030/2021, la evaluación de riesgos de fraude se configura como una actuación obligatoria para los órganos gestores. La herramienta para la evaluación, denominada matriz de riesgos, se incorpora como Anexo II B al presente Plan.

Asimismo, se deberán cumplimentar con periodicidad al menos anual los cuestionarios de autoevaluación relativo al estándar mínimo sobre ayudas de estado y doble financiación (Anexo II.B6 OMFP 1030/2021).

3.2.2 Listas de comprobación relativas a doble financiación y ayudas de estado

Se deberán identificar las acciones que sean susceptibles de doble financiación al objeto de comprobar que se han establecido las medidas necesarias para evitar esta forma de fraude en cualquiera de las fases de gestión y control. Sin perjuicio del análisis que, de forma íntegra, afecte a toda la documentación exigida en materia de doble financiación, de manera preventiva se deberá cumplimentar la lista de comprobación sobre doble financiación recogida en el Anexo III.D de la OMFP 1030/2021 para cada instrumento jurídico financiado con el PRTR.

Del mismo modo, y de cara a verificar el cumplimiento del régimen de ayudas de estado, se deberá cumplimentar la lista de comprobación de referencia recogida en el Anexo III.D de la OMFP 1030/2021 al objeto de comprobar que se han establecido las medidas necesarias para evitar esta situación cuando sea preciso evaluar su compatibilidad con la normativa estatal y comunitaria en las fases de gestión y control.

3.2.3 Declaraciones de ausencia de doble financiación

Las medidas instrumentalizadas mediante los correspondientes expedientes de contratación, subvenciones, convenios o encargos a medios propios, deberán contener obligatoriamente la identificación de las fuentes de financiación así como declaración expresa de los destinatarios/beneficiarios finales en la que se manifiesta no incurrir en supuestos de doble financiación ni tener constancia de riesgo de incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado. A tales efectos, éstos deberán entregar firmado el modelo de declaración incluido en el Anexo IV C de la OMFP 1030/2021.

Asimismo, en el caso de ayudas bajo el régimen de mínimos, se exigirá que el destinatario/beneficiario final presente una declaración responsable de otras ayudas y compromiso de actualización de información a los efectos de no haber percibido las cuantías determinadas en los plazos establecidos en la normativa de referencia.

Todos los instrumentos jurídicos financiados por el PRTR incluirán la obligación del destinatario/beneficiario final de informar sobre cualquiera otros fondos (no sólo europeos) que hayan contribuido también a la financiación del mismo coste y, además, la obligación de suscribir una declaración responsable por la cual se manifiesta que no incurre en doble financiación.

3.3.- MEDIDAS DE DETECCIÓN

3.3.1 Catálogo banderas rojas

El catálogo de banderas rojas y el procedimiento a seguir en caso de su detección será el definido en el Anexo III del presente Plan que incluye aquellas referidas a los riesgos de doble financiación e incompatibilidad de ayudas de estado. Dichas banderas deberán quedar documentadas mediante la cumplimentación de la correspondiente lista de comprobación en los expedientes instruidos en cada instrumento jurídico que se utilice.

3.3.2 Consultas en bases de datos y sistemas de información

Para la detección de la doble financiación y la incompatibilidad de ayudas de estado se realizarán consultas y cruces de datos en diferentes bases de datos o sistemas de información dentro de los límites que implica siempre el respeto a la protección de datos personales.

A modo orientativo se consideran adecuadas herramientas como Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS); Early Detection and Exclusion System (EDES); Financial Transparency System (FTS); Registro de Titularidades Reales; plataformas de contratación de las distintas entidades públicas, portales de transparencia, etc.

3.3.3 Control y análisis de fuentes de financiación

En cada uno de los instrumentos jurídicos de ejecución de los subproyectos o líneas de actuación se definirán las fuentes de financiación. Asimismo, se identificarán en el sistema de información de gestión y seguimiento del PRTR (CoFFEE), sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 4.2.f) y g) de la OHFP/1031/2021.

Asimismo, el art. 6 de la referida Orden establece la posibilidad de aportar la información de ejecución contable conforme al formato establecido en el Anexo I de la Orden que obliga a incluir, en su caso, otras fuentes de financiación.

A tener en consideración que para cada subproyecto, la ficha de su Componente, en su apartado 10 “Financiación”, indica cuál es la previsión de compatibilidad de fondos europeos siendo la regla general: *“El importe del coste de la inversión estimado en el Plan de Recuperación y Resiliencia no incorpora financiación existente o prevista de otros fondos de la Unión Europea. En el cálculo de los hitos y objetivos propuestos en este componente, no se computarán las inversiones realizadas con otros fondos de la Unión Europea”*.

El criterio general aplicable es *“un proyecto, un fondo europeo”* entendido en los términos del documento de *“Orientaciones en relación con la prevención de la doble financiación en el ámbito de PRTR”*

3.3.4 Canales de información

Los canales internos y externos de información y denuncia descritos en el apartado 2.3 del presente Plan Antifraude se constituyen, asimismo, como herramienta complementaria de detección de la doble financiación e incompatibilidad de ayudas de estado.

3.3.5 Certificación ausencia doble financiación e incompatibilidad con el régimen de ayudas de estado.

Aplicadas las medidas preventivas y de detección correspondientes a los expedientes financiados con cargo al MRR, y no habiendo constancia de indicios de irregularidad relativos a doble financiación e incompatibilidad con ayudas de estado, y con independencia del método de gestión (subvenciones, contratación, medios propios y convenios), el órgano gestor procederá a emitir el correspondiente Certificado de ausencia de doble financiación, cumpliéndose con la prohibición de doble financiación recogida en el artículo 9 del Reglamento UE MRR, según el cual las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la UE siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste. En este sentido, manifestará que, realizadas las comprobaciones pertinentes en bases de datos nacionales y de otros fondos europeos, así como su verificación en las propias aplicaciones económicas y financieras en su ámbito de competencias, no se incurre en doble financiación (señalando expresamente que ello deriva de la inexistencia de concurrencia de fondos UE; o justificando, de existir dicha concurrencia, las circunstancias que permiten manifestar la no existencia de doble financiación) y que, en su caso, no le costa riesgo de incompatibilidad con el régimen de ayudas de Estado. Adicionalmente, deberá trasladar al beneficiario la obligación de información

sobre cualesquiera otros fondos (no sólo europeos) que hayan contribuido a la financiación de los mismos costes.

3.4.- MEDIDAS DE CORRECCIÓN

Detectada cualquier irregularidad relacionada con la doble financiación e incompatibilidad con ayudas de estado, en lo que se refiere a la fase de corrección, serán de aplicación las medidas correctoras concretadas en el apartado 2.4 del presente Plan Antifraude.

3.5.- MEDIDAS DE PERSECUCIÓN

Como elemento final del ciclo antifraude referido a la doble financiación e incompatibilidad con ayudas de estado, se atenderá a los elementos de aplicación necesaria en la persecución de las irregularidades definidos en el apartado 2.5 del presente Plan Antifraude.

4. PUBLICIDAD Y EFECTOS Y SEGUIMIENTO.

4.1. 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 San Sebastián y en el Portal de Internet del Ayuntamiento.

4.2. 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.

4..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.