

Txostena

Informe

**EAEko udalek onartutako Iruzurraren
aurkako planak**

**Planes de Medidas Antifraude aprobados
por los Ayuntamientos de la CAPV**





AURKIBIDEA / ÍNDICE

LABURTZAPENAK.....	5
I. SARRERA.....	6
II. ONDORIOAK.....	8
III. IRUZURRAREN AURKAKO POLITIKEI ETA IRUZURRAREN AURKAKO PLANEI BURUZKO IRIZPENAK	8
ERANSKINAK	
A.1 Sarrera.....	11
A.2 Iruzurraren aurkako gaietan Suspertze, Transformazio eta Erresilientzia Planak kudeatzeko printzipioei buruzko autoebaluazioa	11
A.3 Iruzurraren Aurkako Plana garatzea eta onartzea.....	12



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

ABREVIATURAS	15
I. INTRODUCCIÓN	16
II. CONCLUSIONES	18
III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ANTIFRAUDE Y LOS PLANES DE MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	18
ANEXOS	
A.1 Introducción	21
A.2 Autoevaluación sobre los principios de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia antifraude	21
A.3 Elaboración y aprobación de los Plan de Medidas Antifraude.....	22

Vitoria-Gasteiz, 2023ko ekainaren 6an
Vitoria-Gasteiz, a 6 de junio de 2023



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

LABURTZAPENAK

EB	Europako Batzordea.
EB	Europar Batasuna.
HFP/1030/2021 Agindua	HFP/1030/2021 Agindua, irailaren 29koa, BEEP kudeatzeko sistema eratzen duena.
HKEE	Herri Kontuen Euskal Epaitegia.
IANP	Iruzurraren Aurkako Neurriei buruzko Plana.
IG	Interes-gatazka.
IGEA	Interes-gatazkarik ez dagoelako adierazpena.
KKO	Kanpo Kontrolerako Organoak.
SEM	Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoa.
STEP	Suspertze, Transformazio eta Erresilientzia Plana.
TTEE	Toki entitateak.

I. SARRERA

Herri-Kontuen Euskal Epaitegiak, Osoko Bilkurak onartutako Laneko Planean ezarritakoari jarraikiz, Euskadiko Tokiko Sektore Publikoko Toki Entitateetan Iruzurraren aurkako Neurrien Planen (IAN) gaineko fiskalizazio-lana egin du, Suspertze, Transformazio eta Erresilientzia Planari (STEP) dagokionez.

STEP tresnaren bitartez gaitzen eta bideratzen da Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoaren (SEM) Europako funtsetarako sarbidea, Europar Batasuneko Next Generation Funtsen esparruan. Ekimen hau gauzatzeko onartutako oinarritzko araudia honako hau da:

- 36/2020 Errege Lege Dekretua, abenduaren 30ekoa, Administrazio Publikoa modernizatzeko eta STEP betearazteko premiazko neurriak onartzen dituena.
- 2021/41 EB Erregelamendua, Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoa ezartzen duena.
- HFP/1030/2021 Agindua, irailaren 29koa, STEP kudeatzeko sistema eratzen duena.
- 1031/2021 Agindua, irailaren 29koa, Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planaren osagaietako neurrien aurrekontu- eta kontabilitate-egikaritzea eta mugarri eta helburuak betetzearen jarraipenerako Estatuko Autonomia, Erkidegoko eta Tokiko Entitateek eman beharreko informazioaren prozedura eta formatua ezartzen duena.

HFP/1030/2021 Aginduak 6. artikuluko 1. paragrafoan agintzen du “Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planaren neurriak betearazten parte hartzen duen entitate erabakitzaile edo betearazle orok Iruzurraren Aurkako Plan bat izan beharko duela, bere jardun-eremuan dagozkion funtsak aplikatu beharreko arauen arabera erabili direla bermatu eta deklaratu duena, bereziki iruzurraren, ustelkeriaren eta interes-gatazkaren prebentzioari, detekzioari eta zuzenketari dagokienez”. Toki entitateak planeko proiektu eta azpi-proiektuen entitate betearazleak eta organo kudeatzaileak dira. Agindu horren arabera, Iruzurraren Aurkako Planek Agindua indarrean sartzen denetik aurrera kontatuta (2021eko urriaren 1a) 90 egun baino gutxiagoko epean onartuta egon behar dute, edo, hala badagokio, erakunde betearazleek Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana gauzatzen parte hartzen dutela dakitenetik.

2021eko urriaren 1etik 2022ko martxoaren 31ra bitartean erakunde betearazle bihurtu ziren bost udalen iruzurraren aurkako neurrien planak aztertu dira: Bilbo, Donostia, Gasteiz, Ermua eta Zumarraga. Gainera, iruzurra prebenitzeko jarduerak indartzeko erakunde horiek garatutako beste mekanismo batzuk ere aztertu dira, zein egunetan onartu diren alde batera.

Hona hemen bost udaletan aztertutako alderdiak:

1. Autoebaluazioa HFP/1030/2021 Aginduaren II.B.5 eranskinaren arabera egin duten zehaztea, Agindu horren 2. artikuluan iruzurraren aurkako arloan ezarritako Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planaren berariazko kudeaketa-printzipioak betetzeari dagokionez gutxieneko estandarra finkatu ahal izateko.
2. Iruzurraren Aurkako Planak egiteko eta onartzeko erabilitako prozedurak egiaztatzea.

3. Iruzuraren Aurkako Planak HFP/1030/2021 Aginduaren 6.5 artikuluan ezarritako araudiaren arabera benetan onartu direla egiaztatzea eta horien edukia aztertzea.
4. Iruzuraren Aurkako Planaren edukia iruzurraren aurkako zikloaren funtsezko lau elementuekin bat datorren baloratzea: prebentzioa, detekzioa, zuzenketa eta jazarpena, eta, ahal den neurrian, horien ezarpena aztertzea.
5. Toki-erakunde horiek iruzur egiazko edo potentzialeko egoerak edo interes-gatazkako egoera potentzialak atzeman dituzten kasuetan, ezarritako prozedurak bete dituzten egiaztatzea.

Aztertutako alderdi horiek Ondorioen atalean aztertu dira, eta Iruzuraren Aurkako Planaren edukiarekin edo ezarpenarekin zerikusia duten alderdiak iruzurraren aurkako politikei eta planei buruzko Irizpenen atalean jaso dira.

Hona hemen bost udal horien Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planen deialdiak eta 2022ko maiatzaren 31ra arte eskuratutako finantzaketa:

UDALA	Euroak milakotan				
	Proiektu pilotuak tokiko agenda (1)	Merkatuei babesa (2)	Eremu turistikoetan merkataritza-jard. (3)	Xacobeo 2021(4)	GUZTIRA
Bilbo.....	-	-	620	2.648	3.268
Gasteiz	250	1.385	414	-	2.049
Donostia.....	-	-	1.355	-	1.355
Zumarraga.....		925	-	-	925
Ermua.....	100	361	-	-	461

(1) Garraio, Mugikortasun eta Hiri Agenda Ministerioa. Espainiako Hiri Agendako Tokiko Ekintza Planen proiektu pilotuak egiteko laguntza-programa.

(2) Industria, Merkataritza eta Turismo Ministerioa. Merkatuak, merkataritzako hiriguneak, merkataritza ez-sedentarioa eta merkaturatze-bide laburrak babesteko laguntzak.

(3) Industria, Merkataritza eta Turismo Ministerioa. Gune turistikoetan merkataritza-jarduera indartzeko laguntzak.

(4) Industria, Merkataritza eta Turismo Ministerioa. Xacobeo 2021eko destinoetan Jasangarritasun Turistikoaren Plan Nazionala finantzatzeko dirulaguntzak.



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

II. ONDORIOAK

1. Aztertutako bost udalek HFP/1030/2021 Aginduaren II.B.5 eranskinak eskatzen duen autoebaluazioa egin dute (ikus A.2).
2. Bi udalek beren baliabideekin egin dute Iruzurraren Aurkako Plana, bateratze-lana eta prestakuntza, eta gainerakoek zerbitzuen zati bat kanpoan kontratatu dute (ikus A.3).
3. Aztertutako bost udalek ezarritako epean onartu dute Iruzurraren Aurkako Plana, eta HFP/1030/2021 Aginduaren 6.5 artikuluan ezarritako eskakizunak betetzen dituzte (ikus A.3).
4. Iruzurraren Aurkako Planaren edukia iruzurraren aurkako zikloaren fase bakoitzera egokitzen da, eta haien ezarpen-maila altutzat jotzen da aztertutako erakundeetan.
5. Aztertutako bost udalek ez dute iruzurraren, ustelkeriaren, interes-gatazkaren edo finantzaketa bikoitzaren zantzurik identifikatu txosten hau egin den egunera arte.

III. IRUZURRAREN AURKAKO POLITIKEI ETA IRUZURRAREN AURKAKO PLANEI BURUZKO IRIZPENAK

Atal honetan iruzurraren aurkako politikak hobetzeko gomendioak jaso ditugu, baita aztertutako bost udalen azaleratu diren Iruzurraren Aurkako Planaren edukia eta ezarpena hobetzeko gomendioak ere.

IRUZURRAREN AURKAKO POLITIKA: ZABALA ETA PUBLIKOTASUNA

Aztertutako lau udaletan (Donostia, Bilbo, Zumarraga eta Gasteiz), Iruzurraren Aurkako Planaren eremu objektiboa ez da lerratzen Europako funtsen kudeaketarekin lotutako jardueretara, baizik eta gainerako kudeaketa-jardueretara ere hedatzen da. Arriskuen ebaluazioari dagokionez, aztertutako udaletarik lautan (Donostia, Ermua, Gasteiz eta Zumarraga), kontratazioaz gain, dirulaguntzen arloa ere aztertu da, eta horietako hirutan (Donostia, Ermua eta Zumarraga) pertsonaleko atala ere bai.

Gomendagarria litzateke iruzurraren aurkako politikak eta arriskuen ebaluazioa jarduera eta kudeaketa-alor guztietara hedatzea, eta ez soilik Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoko funtsen kudeaketarekin lotutako hartara.

Udal batek (Bilbo), gaur egun izapidetzen ari den lizitazioetan, paragrafo bat sartu du, zeinetan Iruzurraren Aurkako Plana betetzeko beharra azpimarratzen duen. Gainera, Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planaren finantzaketatik eratorritako kontratazioetan aplikatu beharreko Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana gauzatzeko kontratazio arloko neurrien Instrukzio bat egin du, eta Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planak finantzatutako kontratuetan, kontratatzailearen profilean eta lizitazioari lotutako dokumentazioaren barruan, Iruzurraren Aurkako Plana eta Interes-gatazkarik ez dagoelako



adierazpenaren eredia argitaratzen ditu. Beste udal batek (Gasteizkoak), oparien, gonbidapenen, sarrereren, loteria-zenbakien edo zuzeneko edo zeharkako edozein mozkinen politikari dagokionez, kontratazio-agiri guztietan horiek debekatzen dituen klausula bat barne hartzen du.

Iruzzurraren aurkako politikak erakundean lan egiten duten pertsona guztiengana hedatzea gomendatzen da. Gainera, kanpoko ezagutzari begira, herritarrek erraz eskuratzeko moduan zabaldu behar dira politika horiek, web-orriaren bidez eta beste bitarteko batzuen bidez, hala nola kontratatzailearen profila, kontratazio-agiriak eta dirulaguntzen oinarri-arauak.

TOKIKO SEKTORE PUBLIKOKO ENTITATEAK

Bi udalen Iruzzurraren Aurkako Planak (Bilbo eta Donostia) ez dagozkio soilik udalari, baita haien sektore publikoko entitateei ere.

Tokiko sektore publikoko entitate guztiek dagokion Udaleko Iruzzurraren Aurkako Plana berariaz bere egitea gomendatzen dugu.

KODE ETIKOA

Aztertutako bi udalen (Gasteiz eta Ermua) Kode Etikoak ez du oparien eta adeitasunezko jardueren politika barne hartzen, nahiz eta Ermuko Udalean hori Iruzzurraren Aurkako Planean jaso den. Beste batean (Bilbon), politika hori kargu publikodunei eta goi-kargudunei bakarrik aplikatzen zaie, eta ez bertako enplegatu publiko guztiei. Bestalde, hiru udaletan (Ermua, Gasteiz eta Zumarraga) konfidentzialtasun-betebeharra bertako langile publiko guztiei aplikatzen zaie, eta ez bakarrik kargu publikodunei.

Kode Etikoan oparien eta adeitasunezko jardueren politika eta konfidentzialtasun-betebeharra jasotzea gomendatzen da. Kode Etikoa kargu publikoei eta goi-kargudunei ez ezik, enplegatu publiko guztiei ere aplikatu beharko litzaieke.

INTERES-GATAZKA

Aztertutako 4 udaletako Iruzzurraren Aurkako Planek (Bilbo, Ermua, Gasteiz eta Zumarraga) Sektore Publikoko Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legearen 24. artikulua aplikatzea aurreikusten dute, errefusatze-kasuetan jarraitu beharreko prozedurari buruzkoa.

Interes-gatazkei aurre egiteko prozeduran prozedura hori jasotzea gomendatzen dugu.



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

SALAKETEN KANALA

Hiru udaletan (Bilbon, Ermuan eta Zumarragan), salaketak jartzeko kanala arautzen duen prozedurak salaketa faltsuak detektatzeko neurriak jasotzen ditu.

Salatzailearen eta salatuaren konfidentzialtasuna bermatzeko neurriak aurreikusten dituen salaketak jaso, izapidetu eta ebazteko prozedura ezartzeaz gain, gomendagarria litzateke salaketak jartzeko kanalean salaketa faltsuak detektatzeko neurriak eta, hala badagokio, jarraitu beharreko prozedura jasotzea.

FINANTZAKETA BIKOITZA PREBENITZEKO ETA DETEKTATZEKO TRESNAK

Datu-baseetan edo informazio-sistemetan, hala nola Dirulaguntzen Datu-base Nazionalean, kontsultak egiteko prozedura bat ezartzea gomendatzen da, finantzaketa bikoitza prebenitzeko eta hautemateko tresna gisa.

PRESTAKUNTZA

Iruzurraren aurkako gaietan eta interes-gatazkakoetan, prestakuntzak aldizkakoa eta etengabea izan beharko luke, eta langile guztiei eman beharko litzaieke, Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoaren funtsen kudeaketarekin duten lotura edozein dela ere.



ERANSKINAK

A.1 SARRERA

Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana Europar Batasunak sustatutako tresna bat da, COVID-19 Pandemiaren eraginak arintzera bideratua, eta, aldi berean, honako helburu hauek dituen: gizartea eraldatzea, produkzio-sarea modernizatzea, deskarbonizazioa eta ingurumenarekiko errespetua bultzatzea, digitalizazioa sustatzea eta ikerketara eta prestakuntzara bideratutako egiturak eta baliabideak hobetzea; eta azken batean, horrekin guztiarekin gizarteak Pandemia moduko arazoak gainditzeko gaitasun handiagoa du, Suspertze eta Erresilientzia Mekanismoa ezartzen duen Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2021eko otsailaren 12ko 2021/241 (EB) Erregelamenduan zehaztutako esparruaren arabera.

HFP/1030/2021 Aginduak Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana kudeatzeko sistema eratzen du. Planaren funtsak aplikatu beharreko arauen arabera erabiliko direla bermatzeko, bereziki, iruzurra, ustelkeria eta interes-gatazkak prebenitu, detektatu eta zuzentzeari dagokionez, Aginduak ezartzen du planean parte hartzen duten erakundeek Iruzurraren Aurkako Plan bat izan behar dutela.

Iruzurraren Aurkako Planak iruzurraren aurkako zikloa deritzonaren funtsezko lau elementuen inguruan egituratzen dira: prebentzioa, detekzioa, zuzenketa eta jazarpena, eta, besteak beste, honako neurri hauek barne hartzen ditu: iruzur-arriskuaren, eraginaren eta arrisku-probabilitatearen ebaluazio bat egitea Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana gauzatzeko funtsezko prozesuetan, eta horiek aldizka berrikustea; alerta-zantzueta doitutako detekzio-neurriak definitzea, eta iruzur-kasu susmagarri bat hautematen denean hartu beharreko neurri zuzentzaileak zehaztea; bai eta jarraipen-prozedurak definitzea ere, egiazko edo balizko iruzurrarekin lotutako prozesuak, prozedurak eta kontrolak berrikusteko. Era berean, plan horiek interes-gatazka egoerak prebenitzeko eta zuzentzeko prozedurak definitzen dituzte, Europar Batasuneko Finantza Erregelamenduaren 61. artikulua 1. eta 2. ataletan ezarritakoaren arabera.

A.2 IRUZURRAREN AURKAKO GAIETAN SUSPERTZE, ERALDATZE ETA ERRESILIENTZIA PLANAK KUDEATZEKO PRINTZIOEI BURUZKO AUTOEBALUAZIOA

Iruzurraren aurkako gaietan Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Planak kudeatzeko printzipioei buruzko autoebaluazioari dagokionez, HFP/1030/2021 Aginduak gatazka-interesei, iruzurraren prebentzioari eta ustelkeriari buruzko autoebaluazio-test bat egitea aurreikusten du. Udal bakoitzak test horretan eskuratu duen puntuazioa honako hau izan da:



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

UDALA	PUNTUAZIOA (**)	ARRISKUA
Bilbo.....	62	TXIKIA
Donostia.....	60	TXIKIA
Gasteiz.....	49	TXIKIA
Ermua.....	28	HANDIA
Zumarraga.....	57	TXIKIA

Gehienera eskura daitekeen puntuazioa 64 da.

(**) Udal bakoitzaren organoak/unitateak esleitutako puntuazioa.

Arrisku handiko egoerak berekin dakar planaren organo arduradunek eta kudeatzaileek neurri egokiak hartzea arriskua maila txikira murrizteko. 2023ko martxoaren 3an, Ermuko Udaleko Iruzuraren aurkako Batzordeak autoebaluazioa gaurkotzea onartu du eta horren emaitzak 61 puntu, Udalak arrisku txikiko egoera duela erakusten du.

Jarraian, autoebaluazioa zer organok edo unitatek egin duten, noiz egin den eta hura berrikusteko ezarritako maiztasuna zehazten dira:

UDALA	AUTOEBALUAZIO-ORGANO/UNITATEA	DATA	BERRIKUSPENAREN ALDIZKAKOTASUNA
Bilbo.....	Ogasun arloa	2022.03.16	Urtero
Donostia.....	IANen teknikari arduraduna eta zeharkako zerbitzuen koordinatzailea	2022.07.01	Urtero
Gasteiz.....	Horretarako sortutako batzorde teknikoa	2022.06.28	Urtero
Ermua.....	Udaleko Zuzendaritza Nagusia (1)	2022.03.11	Bi urtean behin
Zumarraga.....	Iruzuraren Aurkako Batzordea	2022.09.15	Urtero

(1) Kanpoko enpresa baten laguntzarekin.

A.3 IRUZURRAREN AURKAKO NEURRIAK MAMITU ETA ONARTZEA

Bilboko eta Gasteizko udalek beren baliabideekin landu dituzte Iruzuraren Aurkako Neurriak. Gainerako udalek, Iruzuraren Aurkako Neurriei dagokienez, hainbat zerbitzu kontratatu dituzte hirugarrenekin, honako xehetasun hauen arabera:

ZERBITZUA	DONOSTIA	ERMUA	ZUMARRAGA
IAN mamitzea.....	√	√	
Prozeduren autoebaluazioa.....		√	
Kode etikoa.....	√		
Arriskuen ebaluazioa.....		√	
Interes-gatazkaren prozedura.....	√	√	
Salaketen kanala.....		√	
Prestakuntza-ekintzak.....	√	√	√
Iruzurra, ustelkeria, interes-gatazka eta finantzaketa bikoitza detektatzeko tresna.....		√	√

Kontratututako zerbitzuen kostua eta esleipendunak honako hauek dira:

UDALA	XEDEA	ESLEIPENDUNA	KONTRATU	
			DATA	KOPURUA (*)
Donostia-San Sebastián	IANP	Lexlab Innovación Legal SL	22.11.2021	14.900
Ermua	IANP	Lexlab Innovación Legal SL	07.03.2022	9.000
Zumarraga	IANP ezartzea eta kudeatzea	Betean Auditores SLP	01.07.2022	5.220

(*) BEZik gabeko zenbatekoa

HFP/1030/2021 Aginduaren arabera, Iruzuraren Aurkako Planek Agindua indarrean sartzen denetik aurrera kontatuta (2021eko urriaren 1a), 90 egun baino gutxiagoko epean onartuta egon behar dute, edo, hala badagokio, erakunde betearazleek Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana gauzatzen parte hartzen dutela dakitenetik. Aztertutako bost udalek bete dituzte epe horiek, eta Iruzuraren Aurkako Plana 2022ko martxoan onartu dute. Bilboko eta Donostiako udaletan Iruzuraren Aurkako Plana Gobernu Batzordeak onartu du. Ermua, Gasteiz eta Zumarragako udaletan, udalbatzak onartu du.

Iruzuraren Aurkako Planen edukari dagokionez, HFP/1030/2021 Aginduaren 6.5 artikuluan xedatutakoa bete behar da, zehazki, gutxieneko eskakizun hauei dagokionez:

- a) Erakunde erabakitzaileak edo betearazleak onartzea, Agindu hau indarrean jartzen denetik edo, hala badagokio, Suspertze, Eraldatze eta Erresilientzia Plana gauzatzen parte hartu dela jakiten denetik 90 egun igaro baino lehen.
- b) Iruzuraren aurkako neurriak modu proportzionatuan egituratzea, eta betiere, iruzurraren aurkako zikloaren funtsezko lau elementuen inguruan: prebentzioa, detekzioa, zuzenketa eta jazarpena.
- c) Dagokion erakundeak Suspertze, Transformazio eta Erresilientzia Plana gauzatzeko funtsezko prozesuetan iruzur-arriskua, inpaktua eta probabilitatea ebaluatuko dituela aurreikustea, eta aldiaren behin berrikustea, bi urtean behin edo urtean behin, iruzur-arriskuaren arabera, eta beti, iruzur-kasuren bat detektatu denean edo prozeduretan edo pertsonaletan aldaketa esanguratsuak izan direnean.
- d) Egoera zehaztutara egokitutako prebentzio-neurri egokiak eta proportzionatuak definitzea, iruzurraren hondar-arriskua maila onargarri batera murrizteko.
- e) Alerta-seinaleetara doitutako detekzio-neurriak aurreikustea eta horiek eraginkortasunez aplikatzeko prozedura definitzea.
- f) Iruzur-kasu susmagarri bat hautematen denean, neurri zuzentzaile egokiak definitzea, iruzur-susmoak jakinarazteko mekanismo argiak baliatuta.
- g) Iruzur-kasu susmagarrien jarraipena egiteko eta iruzur bidez gastatutako Europar Batasuneko funtsak berreskuratzeko prozesu egokiak ezartzea.
- h) Jarraipen-prozedurak definitzea, iruzur egiazko edo potentzialarekin lotutako prozesuak, prozedurak eta kontrolak berrikusteko; horiek guztiak iruzur-arriskuaren ebaluazioaren berrikuspenera egiteko baliatuko dira.



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

- i) Zehazki, interes-gatazken prebentzioari eta zuzenketari buruzko prozedurak definitzea, Europar Batasuneko Finantza Erregelamenduaren 61. artikulua 1. eta 2. apartatuetan ezarritakoaren arabera. Zehazki, Suspertze, Transformazio eta Erresilientzia Plana betearazteko prozeduretan parte hartzen dutenek nahitaez sinatu beharko dute Interes-gatazkarik ez dagoelako adierazpen bat, hierarkian gorago dagoenari jakinarazi beharko zaio balizko interes-gatazkarik dagoela, eta horrek kasu bakoitzean dagokion erabakia hartu beharko du.



ABREVIATURAS

CI	Conflicto de Interés.
DACI	Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses.
EELL	Entidades Locales.
EU	European Union.
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
OCEX	Órganos de Control Externo.
Orden HFP/1030/2021	Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
PMA	Plan de Medidas Antifraude.
TVCP	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
UE	Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas de acuerdo con lo establecido en el Plan de Trabajo aprobado por el Pleno, ha realizado el trabajo de fiscalización sobre los Planes de Medidas Antifraude (PMA) aprobados en Entidades Locales del Sector Público Local de Euskadi en relación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El PRTR constituye el instrumento a través del cual se habilita y canaliza el acceso a los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en el marco de los Fondos Next Generation EU. La normativa básica aprobada para hacer efectiva esta iniciativa es la siguiente:

- 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 PRTR.
- Reglamento UE 2021/41 por el que se establece el MRR.
- Orden HPF/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.
- Orden 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 de cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR.

La Orden HFP/1030/2021 establece en el apartado 1 de su artículo 6 que “toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un PMA que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los CI”. Las Entidades Locales son entidades ejecutoras y órganos gestores de proyectos y subproyectos del plan. Conforme a esta Orden, los PMA deben estar aprobados en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la Orden (1 de octubre de 2021) o, en su caso, desde que las entidades ejecutoras tengan conocimiento de su participación en la ejecución del PRTR.

Se han analizado los planes de medidas antifraude correspondientes a cinco ayuntamientos que habían adquirido la condición de entidad ejecutora entre el 1 de octubre de 2021 y el 31 de marzo de 2022: Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, Ermua y Zumarraga. Además, se han analizado otros mecanismos desarrollados por estas entidades destinados a reforzar las actuaciones de prevención del fraude, con independencia de la fecha de su aprobación.

Los aspectos analizados en los cinco ayuntamientos han sido:

1. Determinar si han llevado a cabo la autoevaluación conforme al anexo II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021 para concretar el estándar mínimo en relación con el cumplimiento de los principios de gestión específicos del PRTR en materia antifraude establecidos en el artículo 2 de dicha Orden.



2. Verificar los procedimientos empleados para la elaboración y aprobación de los PMA.
3. Comprobar la efectiva aprobación de los PMA y examinar su contenido de acuerdo con la normativa establecida en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021.
4. Valorar la adecuación del contenido de los PMA en relación con los cuatro elementos clave del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución, y examinar en la medida de lo posible su implantación.
5. Verificar si estas EELL, en caso de haberse detectado situaciones de fraude, efectivo o potencial, o situaciones potenciales de CI, han dado cumplimiento a los procedimientos establecidos.

Estos aspectos analizados se recogen en el apartado de Conclusiones, y aquellas cuestiones que hemos considerado relacionadas con el contenido de los PMA o la implantación se comentan en el apartado de Consideraciones sobre las políticas antifraude y los PMA.

Las convocatorias y la financiación obtenida del PRTR por estos cinco ayuntamientos hasta 31 de mayo de 2022 son:

AYUNTAMIENTO	Miles de euros					TOTAL
	Proyectos piloto agenda local (1)	Apoyo a mercados (2)	Actividad comercial zonas turísticas (3)	Xacobeo 2021(4)		
Bilbao	-	-	620	2.648		3.268
Vitoria-Gasteiz	250	1.385	414	-		2.049
Donostia-San Sebastián.....	-	-	1.355	-		1.355
Zumarraga.....		925	-	-		925
Ermua.....	100	361	-	-		461

(1) Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española.

(2) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Ayudas para el apoyo a mercados, zonas urbanas comerciales, comercio no sedentario y canales cortos de comercialización.

(3) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Ayudas para el fortalecimiento de la actividad comercial en zonas turísticas.

(4) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Subvenciones destinadas a la financiación del Plan Nacional de Sostenibilidad Turística en Destinos Xacobeo 2021.



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

II. CONCLUSIONES

1. Los cinco ayuntamientos analizados han realizado la autoevaluación que exige el anexo II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021 (ver A.2).
2. Dos ayuntamientos han realizado la elaboración del PMA, puesta en común y formación con recursos propios, habiendo recurrido el resto a la contratación externa de parte de los servicios (ver A.3).
3. Los cinco ayuntamientos analizados han aprobado el PMA en el plazo estipulado y cumplen los requerimientos establecidos en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021 (ver A.3).
4. El contenido de los PMA se adecua a cada una de las fases del ciclo antifraude y su nivel de implantación se considera alto en las entidades analizadas.
5. Los cinco ayuntamientos analizados no han identificado, hasta la fecha de emisión de este informe, ningún indicio de fraude, corrupción, CI ni doble financiación.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ANTIFRAUDE Y LOS PMA

En este apartado se incluyen recomendaciones para la mejora de las políticas antifraude, así como del contenido e implantación de los PMA que se han puesto de manifiesto en la comparación de los cinco ayuntamientos analizados.

POLÍTICA ANTIFRAUDE: ALCANCE Y PUBLICIDAD

En cuatro de los ayuntamientos analizados (Donostia-San Sebastián, Bilbao, Zumarraga y Vitoria-Gasteiz) el ámbito objetivo del PMA no se limita a las actividades relacionadas con la gestión de los fondos europeos, sino que se extiende al resto de la actividad de gestión. En cuanto a la evaluación de riesgos, en cuatro de los ayuntamientos analizados (Donostia-San Sebastián, Ermua, Vitoria-Gasteiz y Zumarraga) se incluye, además de contratación, el área de subvenciones, y en tres de ellos (Donostia-San Sebastián, Ermua y Zumarraga) personal.

Sería recomendable que las políticas antifraude y la evaluación de riesgos se extendiesen a toda la actividad y áreas de gestión, y no solo a la relacionada con la gestión de los fondos MRR.

Un ayuntamiento (Bilbao) ha incluido en las licitaciones que tramita actualmente, un párrafo que subraya la necesidad de cumplir con el PMA. Además, ha elaborado una Instrucción de medidas en materia de contratación para la ejecución del PRTR aplicable a las contrataciones derivadas de la financiación del PRTR y en los contratos financiados por el PRTR, se publica, en el perfil de contratante y dentro de la documentación asociada a la licitación, el PMA y el modelo de DACI. Otro ayuntamiento (Vitoria-Gasteiz) en relación con la política de regalos, invitaciones, entradas, números de lotería o cualquier tipo de beneficio directo o indirecto, incluye en todos los pliegos de contratación una cláusula prohibiéndolos.



Se recomienda que las políticas antifraude se extiendan a todas las personas que trabajan en la entidad. Además, de cara a su conocimiento externo, estas políticas se deben difundir de forma fácilmente accesible a la ciudadanía a través de la página web, y por otros medios como el perfil de contratante, pliegos de contratación y bases de subvenciones.

ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Los PMA de dos ayuntamientos (Bilbao y Donostia-San Sebastián) alcanzan no sólo al propio ayuntamiento sino también a las entidades de su sector público.

Se recomienda que todas las entidades del sector público local se adhieran de forma expresa al PMA del Ayuntamiento correspondiente.

CÓDIGO ÉTICO

El Código Ético de dos de los ayuntamientos analizados (Vitoria-Gasteiz y Ermua) no incluye la política de regalos, obsequios y atenciones, si bien en el caso de Ermua este aspecto se ha recogido en el PMA. En otro (Bilbao), esta política sólo se aplica a cargos públicos y altos cargos, y no a todos los empleados públicos del mismo. Por otra parte, en tres ayuntamientos (Ermua, Vitoria-Gasteiz y Zumarraga) la obligación de confidencialidad se aplica a todos los empleados públicos del mismo y no solo a los cargos públicos.

Se recomienda incluir en el Código Ético tanto la política de regalos, obsequios y atenciones como la obligación de confidencialidad. El Código Ético debería aplicarse a los cargos públicos y altos cargos, así como a todos los empleados públicos.

CONFLICTO DE INTERÉS

Los PMA de 4 de los ayuntamientos analizados (Bilbao, Ermua, Vitoria-Gasteiz y Zumarraga) prevén la aplicación del artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo al procedimiento a seguir en caso de recusación.

Recomendamos que se recoja esta cuestión en el procedimiento para abordar los conflictos de interés.



CANAL DE DENUNCIAS

En tres ayuntamientos (Bilbao, Ermua, y Zumarraga), el procedimiento que regula el canal de denuncias incluye medidas para detectar denuncias falsas.

Además de establecerse el procedimiento para la recepción, tramitación y resolución de las denuncias que prevé medidas tendentes a garantizar la confidencialidad del denunciante y del denunciado, sería recomendable que el canal de denuncias incluyera medidas para detectar denuncias falsas y un procedimiento a seguir, en su caso.

HERRAMIENTAS DE PREVENCIÓN Y DETECCIÓN DE LA DOBLE FINANCIACIÓN

Se recomienda que se establezca un procedimiento para la realización de consultas a bases de datos o sistemas de Información como la Base de Datos Nacional de Subvenciones, como herramienta de prevención y detección de la doble financiación.

FORMACIÓN

La formación en materia antifraude y de CI debería ser periódica y permanente, y alcanzar a todo el personal, independientemente de su vinculación con la gestión de los fondos del MRR.

ANEXOS

A.1 INTRODUCCIÓN

El PRTR es un instrumento promovido a nivel de la UE orientado a mitigar los impactos de la Pandemia COVID-19, así como a transformar la sociedad, con los objetivos de modernizar el tejido productivo, impulsar la descarbonización y el respeto al medio ambiente, fomentar la digitalización, y la mejora de las estructuras y recursos destinados a la investigación y formación, consiguiendo en última instancia una mayor capacidad de la sociedad para superar problemas como la Pandemia, conforme al marco establecido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el MRR.

La Orden HFP/1030/2021 configura el sistema de gestión del PRTR. Para garantizar la utilización de los fondos del plan de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, establece que las entidades que participen en el mismo deben disponer de un PMA.

Los PMA se estructuran en torno a los cuatro elementos clave del denominado ciclo antifraude (prevención, detección, corrección y persecución), incluyendo, entre otras medidas, la realización de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del PRTR y su revisión periódica, la definición de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y de las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, así como la definición de procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial. Asimismo, estos planes definen procedimientos para la prevención y corrección de situaciones de CI conforme a lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 61 del Reglamento Financiero de la UE.

A.2 AUTOEVALUACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN DEL PRTR EN MATERIA ANTIFRAUDE

En relación a la autoevaluación sobre el cumplimiento de los principios de gestión del PRTR en materia antifraude, la Orden HFP/1030/2021 prevé la realización de un test de autoevaluación sobre los CI, la prevención del fraude y la corrupción. Las puntuaciones obtenidas por cada uno de los ayuntamientos en este test han sido:

AYUNTAMIENTO	PUNTUACIÓN (**)	RIESGO
Bilbao	62	BAJO
Donostia-San Sebastián	60	BAJO
Vitoria-Gasteiz	49	BAJO
Ermua.....	28	ALTO
Zumarraga.....	57	BAJO

El máximo de puntos a obtener es 64.

(**) Puntuación asignada por órgano/unidad de cada ayuntamiento.

El escenario de riesgo alto conlleva la adopción, por parte de los órganos responsables y gestores del plan, de las medidas oportunas para reducir el riesgo a un nivel bajo. El 3 de marzo de 2023 el Comité Antifraude del Ayuntamiento de Ermua ha aprobado la actualización de la autoevaluación cuyo resultado, 61 puntos, corresponde a un escenario de riesgo bajo.

A continuación se detallan los órganos o unidades que han realizado la autoevaluación, la fecha de realización y la periodicidad establecida para su revisión:

AYUNTAMIENTO	ÓRGANO/UNIDAD DE ELABORACIÓN	FECHA	PERIODICIDAD
			REVISIÓN
Bilbao	Área de Hacienda	16.03.2022	Anual
Donostia-San Sebastián.....	Técnico responsable del PMA y Coordinador de Servicios Transversales	01.07.2022	Anual
Vitoria-Gasteiz	Comisión técnica constituida al efecto	28.06.2022	Anual
Ermua.....	Dirección General del Ayuntamiento(1)	11.03.2022	Bienal
Zumarraga.....	Comité Antifraude	15.09.2022	Anual

(1) Con la colaboración de una empresa externa.

A.3 ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PMA

Los ayuntamientos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz han elaborado los PMA con recursos propios. El resto de ayuntamientos han contratado con terceros diferentes servicios en relación con el PMA, de acuerdo con el siguiente detalle:

SERVICIO	DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN	ERMUA	ZUMARRAGA
Elaboración PMA	√	√	
Autoevaluación procedimientos		√	
Código Ético	√		
Evaluación Riesgos		√	
Procedimiento conflicto de interés	√	√	
Canal de denuncias.....		√	
Acciones formativas	√	√	√
Herramientas de detección de fraude, corrupción, CI y doble financiación		√	√

El detalle del coste y adjudicatarios de los servicios contratados es:

AYUNTAMIENTO	OBJETO	ADJUDICATARIO	Euros	
			FECHA CONTRATO	IMPORTE (*)
Donostia-San Sebastián	PMA	Lexlab Innovación Legal, SL	22.11.2021	14.900
Ermua	PMA	Lexlab Innovación Legal, SL	07.03.2022	9.000
Zumarraga	Implementación y Gestión de PMA	Betean Auditores, SLP	01.07.2022	5.220

(*) Importe sin IVA.



Conforme a la Orden HFP/1030/2021, los PMA debían estar aprobados en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la Orden (1 de octubre de 2021) o, en su caso, desde que las entidades ejecutoras tuvieran conocimiento de su participación en la ejecución del PRTR. Los cinco ayuntamientos analizados han cumplido estos plazos, habiendo aprobado el PMA en marzo de 2022. En los ayuntamientos de Bilbao y Donostia-San Sebastián el PMA ha sido aprobado por la Junta de Gobierno. En los ayuntamientos de Ermua, Vitoria-Gasteiz y Zumarraga ha sido aprobado por el Pleno del ayuntamiento.

Respecto al contenido de los PMA, hay que atenerse a lo dispuesto en el artículo 6.5 de la Orden HFP/1030/2021, en concreto, a los siguientes requerimientos mínimos:

- a) Aprobación por la entidad decisora o ejecutora, en un plazo inferior a 90 días desde la entrada en vigor de la presente Orden o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la participación en la ejecución del PRTR.
- b) Estructurar las medidas antifraude de manera proporcionada y en torno a los cuatro elementos clave del denominado ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución.
- c) Prever la realización, por la entidad de que se trate, de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su revisión periódica, bienal o anual según el riesgo de fraude y, en todo caso, cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal.
- d) Definir medidas preventivas adecuadas y proporcionadas, ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable.
- e) Prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva.
- f) Definir las medidas correctivas pertinentes cuando se detecta un caso sospechoso de fraude, con mecanismos claros de comunicación de las sospechas de fraude.
- g) Establecer procesos adecuados para el seguimiento de los casos sospechosos de fraude y la correspondiente recuperación de los Fondos de la UE gastados fraudulentamente.
- h) Definir procedimientos de seguimiento para revisar los procesos, procedimientos y controles relacionados con el fraude efectivo o potencial, que se transmiten a la correspondiente revisión de la evaluación del riesgo de fraude.
- i) 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.



Herri Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

Beato Tomás de Zumárraga, 69
01008 VITORIA-GASTEIZ
Tel. 945 016000 www.tvcp.org