



*Bigarren Lehendakariordea eta Ekonomia, Lan eta Enpleguko Sailburua
Vicelehendakari Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo*

ORDEN del Vicelehendakari Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo de 15 de enero de 2025, por la que se modifica el Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de interés, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente exigidos en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El 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 dispone en su artículo 22 que es una obligación de los Estados miembros la protección de los intereses financieros de la Unión Europea incluyendo tomar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Por su parte, 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, exige en su artículo 6 la redacción de un plan de medidas antifraude para cada organismo gestor de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el objetivo de asegurar la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

El Consejo de Gobierno, en su sesión celebrada el día 29 de marzo de 2022, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba el Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de interés, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente, exigidos en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El apartado quinto del referido Acuerdo prevé la delegación en el Consejero de Economía y Hacienda para «la aprobación de las eventuales modificaciones del Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de interés, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente exigidos en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

El texto original ha sido modificado en tres ocasiones, la primera, para adaptar el ámbito de aplicación del Plan, de manera que se considere que no sea obligatoria la extensión de su aplicación a aquellas administraciones y entidades del sector público foral y local que reciban fondos de financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través del Gobierno Vasco



y que dispongan de un plan antifraude aprobado de conformidad con la normativa reguladora del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La segunda, tras 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, se ha establecido un análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos de subvenciones y contratación que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, basado en una herramienta informática de data mining, con sede en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de España. La tercera, se actualiza el procedimiento de elaboración y aprobación de las autoevaluaciones de riesgo de fraude, en las que participará un equipo multidisciplinar, así como, algunos procesos de los apartados de conflicto de interés y doble financiación.

Con la entrada en vigor del Decreto 323/2024 de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, (BOPV nº 227 publicado el 21 de noviembre de 2024), la Viceconsejería de Economía, bajo la superior dirección del Consejero de Economía, Trabajo y Empleo, ejercerá las funciones atribuidas al departamento en materia de coordinación y seguimiento de los Fondos Europeos de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Así mismo, a la Dirección de Planificación y Fondos No Estructurales se le atribuye, entre otras, las funciones de representación en los órganos, comités y grupos de trabajo de coordinación, así como las funciones de supervisión, y en su caso, asistencia para la revisión de los planes antifraude, y la coordinación del seguimiento de la ejecución y del cumplimiento de dichos planes. En este momento, nos vemos en la necesidad de realizar una cuarta modificación para adecuar el catálogo de banderas rojas a las recomendaciones publicadas por el Órgano de Control Económico a través de una circular. Por ello, se actualiza el listado de comprobación de banderas rojas en materia de contratación, clasificándolas por la fase de tramitación en la cual se halle el contrato. Por último, se incorpora como referencia legislativa la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco en lo relativo a la regulación del código ético de conducta de los empleados públicos.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVO:

Primero. Modificar el Plan de medidas para cubrir los requisitos antifraude, conflicto de interés, doble financiación y ayudas de estado y daño no significativo al medio ambiente exigidos en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Uno. Se modifica el apartado 9.4 Anexo IV «Catálogo de indicadores (banderas rojas)», que pasa a tener la siguiente redacción:

9.4 Anexo IV. Catálogo de indicadores (banderas rojas)

Las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial.

A continuación, se relaciona la “Lista de Comprobación de Banderas Rojas” clasificada por instrumento jurídico y a su vez, por tipología de prácticas potencialmente fraudulentas,

En contratación, las preguntas del listado a cumplimentar, ha de tenerse en cuenta la fase en la que se halle el contrato, bien en fase de licitación o de ejecución.

Fase de licitación del contrato

1. FRAUDE EN LOS CONTRATOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

1.1. Corrupción, sobornos y comisiones ilegales

DESCRIPCIÓN:

Los sobornos y las comisiones ilegales consisten en dar o recibir alguna «cosa de valor» para influir en un acto administrativo o una decisión empresarial.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Existe una relación social estrecha entre un empleado contratante y un prestador de servicios o proveedor.
- Se producen cambios indocumentados o frecuentes en los contratos que aumentan el valor de éstos.
- El patrimonio del empleado contratante aumenta inexplicada o repentinamente.
- Algún empleado contratante tiene un negocio externo encubierto.
- El contratista tiene fama en el sector de pagar comisiones ilegales.
- Algún empleado contratante rehúsa la promoción a un puesto no relacionado con la contratación pública.
- Algún empleado contratante no presenta o rellena una declaración de ausencia de conflicto de interés.

1.2. Conflicto de intereses

DESCRIPCIÓN:

Cuando un empleado de la organización contratista tiene algún interés financiero encubierto en un contrato se produce una situación de conflicto de intereses.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Algún empleado contratante no presenta o rellena una declaración de ausencia de conflicto de interés.
- Algún empleado contratante parece dirigir un negocio aparte o tiene familiares que trabajan en una sociedad que puede concursar.
- Se elige un procedimiento negociado, a pesar de que es posible un procedimiento abierto.
- Algún contratista se beneficia de un favoritismo inexplicado o fuera de lo corriente. Se acepta continuamente trabajo caro, de baja calidad, etc.
- Algún empleado contratante rehúsa la promoción a un puesto no relacionado con la contratación pública.
- Existe socialización entre un empleado encargado de la contratación y un proveedor de servicios o productos.
- Aumento inexplicable o súbito de la riqueza o nivel de vida del empleado encargado de la contratación.
- La persona encargada de redactar los documentos de la licitación o un alto funcionario insiste en contratar a una empresa externa para ayudar a redactar la documentación, aunque no sea necesario.
- Algún empleado del órgano de contratación ha trabajado para una empresa que puede participar en el concurso justo antes de incorporarse al órgano de contratación.

1.3. Especificaciones y pliegos amañados a favor de un licitador

DESCRIPCIÓN:

Los pliegos contienen especificaciones adaptadas a las cualificaciones de un licitador determinado, o que sólo puede cumplir un licitador.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Se presenta una única oferta o número anormalmente bajo de proposiciones optando a la licitación;
- Las prescripciones de los pliegos son considerablemente más restrictivas o más generales que las aprobadas en procedimientos previos similares;
- Existen especificaciones fuera de lo común o poco razonable;
- Existe una extraordinaria similitud entre los pliegos rectores del procedimiento y los productos o servicios del contratista ganador;
- Existen quejas de otros licitadores;
- Existe un número elevado de adjudicaciones a un mismo proveedor;
- Existen relaciones o contactos personales entre el personal contratante y algunos licitadores;

- El poder adjudicador define un producto de una marca concreta en lugar de un producto genérico.

1.4. Licitaciones colusorias

DESCRIPCIÓN:

Algunos contratistas de una zona geográfica o región o de un sector industrial determinado conspiran para vencer a la competencia y aumentar los precios mediante diferentes mecanismos colusorios de licitación.

INDICADORES DE FRAUDE:

- El adjudicatario subcontrata a los licitadores perdedores;
- Todos los licitadores ofertan precios altos de forma continuada;
- La oferta ganadora es demasiado alta en comparación con los costes previstos, con las listas de precios públicas, con obras o servicios similares o promedios de la industria, o con precios de referencia del mercado;
- Los precios de las ofertas bajan bruscamente cuando nuevos licitadores participan en el procedimiento;
- Los adjudicatarios se reparten/turnan por región, tipo de trabajo, tipo de obra;
- Existen patrones de ofertas inusuales. Por ejemplo, las ofertas tienen porcentajes exactos de rebaja, la oferta ganadora está justo debajo del umbral de precios aceptables, se oferta exactamente al presupuesto del contrato, los precios de las ofertas son demasiado altos, demasiado próximos, muy distintos, números redondos, incompletos, etc.

1.5. Filtración de datos

DESCRIPCIÓN:

El personal encargado de la contratación, el diseño del proyecto o la evaluación de las ofertas filtra información confidencial para ayudar a un licitador a formular una propuesta técnica o financiera.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Alguna oferta se ha abierto antes de tiempo;
- La oferta económica ganadora se sitúa justo por debajo de la siguiente;
- El control de los procedimientos de licitación es escaso; p. ej., los plazos no se aplican;
- Se aceptan ofertas tardías;
- La última oferta presentada es la más baja;
- Todas las ofertas se rechazan y el contrato se vuelve a sacar a licitación.

1.6. Manipulación de las ofertas presentadas

DESCRIPCIÓN:

El personal de contratación manipula las ofertas recibidas para asegurarse de que se selecciona a un contratista determinado (cambiando ofertas, «perdiéndolas», invalidándolas por supuestos errores en las especificaciones, etc.).

INDICADORES DE FRAUDE:

- Existen indicios de cambios en las ofertas después de la recepción;
- Existen quejas de los licitadores;
- Existe una falta de control y/o inadecuados procesos de licitación;
- Se han excluido ofertas por errores;
- Hay algún licitador que esté capacitado y que haya sido descartado por razones dudosas;
- El procedimiento no se declara desierto y vuelve a convocarse pese a que se recibieron menos ofertas que el número mínimo requerido.

1.7. Fraccionamiento del gasto

DESCRIPCIÓN:

El personal contratante divide una compra en dos o más pedidos o contratos para evitar la competencia o las revisiones de directivos de alto nivel.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Se aprecian dos o más adquisiciones con similar objeto efectuadas a idéntico adjudicatario por debajo de los límites admitidos para la utilización de procedimientos de adjudicación directa;
- Existen compras secuenciales justo por debajo de los umbrales de obligación de publicidad de las licitaciones;
- Se da una separación injustificada de las compras, por ejemplo, contratos separados para mano de obra y materiales, estando ambos por debajo de los umbrales de licitación abierta.

1.8. Fijación inadecuada de los precios

DESCRIPCIÓN:

La fijación inadecuada de los precios se produce cuando el contratista no revela en sus propuestas de precios los datos actuales, completos y precisos relativos a los costes o la fijación de precios, lo que da lugar a un encarecimiento del contrato.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Se ha negado algún contratista a presentar documentos justificativos de los costes, retrasa su entrega o es incapaz de presentarlos;
- Presenta algún contratista documentación inadecuada o incompleta;
- La información sobre la fijación de precios es obsoleta;

- Los precios parecen elevados comparados con los de contratos similares, las listas de precios o los precios medios del sector.

Fase de ejecución del contrato

1.9. Incumplimiento del principio de adicionalidad

DESCRIPCIÓN:

El contrato se financia por dos o más fondos, produciéndose un lucro o exceso de financiación.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Existe un exceso en la cofinanciación de las operaciones;
- Existen varios cofinanciadores que financian el mismo proyecto.

1.10. Incumplimiento en la formalización del contrato

DESCRIPCIÓN:

Irregularidades en la formalización del contrato de manera que no se ajusta con exactitud a las condiciones de la licitación o se alteran los términos de la adjudicación.

INDICADORES DE FRAUDE:

- El contrato formalizado altera los términos de la adjudicación;
- Existen demoras injustificadas para firmar el contrato por el órgano de contratación y el adjudicatario;
- Falta de publicación del anuncio de formalización.

1.11. Mezcla de contratos

DESCRIPCIÓN:

Un contratista con diversos pedidos similares carga los mismos costes dando lugar a una sobrefacturación.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Se presentan facturas similares en el marco de diferentes tareas o contratos;
- El mismo contratista factura por más de una tarea en el mismo periodo.

1.12. Afectación indebida de costes

DESCRIPCIÓN:

Un contratista comete fraude intencionadamente cargando costes que no son admisibles o razonables, o que no se pueden asignar, directa ni indirectamente, a un contrato. Los costes laborales son más susceptibles de ser cargados indebidamente que los de material, pues teóricamente el trabajo de un empleado se puede cargar a cualquier contrato.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Se afectan cargas laborales incoherentes con el progreso del contrato;
- Existen cambios evidentes en las fichas horarias;
- Se afectan cargas laborales excesivas o fuera de lo común;
- En las fichas horarias hay cambios evidentes;
- Resulta imposible encontrar las fichas horarias;
- Los mismos costes de material se afectan a más de un contrato;
- Se afectan costes indirectos como costes directos.

1.13. Incumplimiento de las especificaciones del contrato

DESCRIPCIÓN:

Los contratistas que incumplen las especificaciones del contrato y fingen que las han cumplido cometen fraude.

INDICADORES DE FRAUDE:

- La calidad y/o resultados son malos y/o hay un número elevado de reclamaciones;
- Los resultados de las comprobaciones discrepan de las especificaciones del contrato;
- Faltan documentos que certifiquen las pruebas e inspecciones;
- En los registros de gastos del contratista se constata que éste, por ejemplo, no ha comprado los materiales necesarios para las obras, no posee y no ha arrendado el equipo necesario o no contaba con la mano de obra necesaria en el lugar de trabajo.

1.14. Facturas falsas, infladas o duplicadas

DESCRIPCIÓN:

Un contratista presenta intencionadamente facturas falsas, infladas o duplicadas, actuando por su cuenta o en colusión con el personal contratante a resultas de la corrupción.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Faltan los recibos de los bienes o servicios facturados;
- El pedido de los bienes o servicios facturados es dudoso o no existe;
- Los bienes o servicios facturados no se encuentran en el inventario o no se puede dar cuenta de ellos;
- Los registros del contratista no recogen que el trabajo se haya realizado o que se haya incurrido en los costes necesarios;
- Los precios, importes, descripciones de artículos o condiciones son excesivos o no coinciden con los del objeto del contrato, el pedido, el registro de recibos, el inventario o los registros de uso;
- Existen múltiples facturas con el mismo importe;
- Se han hecho subcontrataciones en cascada;
- Se han realizado pagos en efectivo;
- Se han realizado pagos a empresas inscritas en paraísos fiscales.

1.15. Prestadores de servicios fantasma

DESCRIPCIÓN:

Los contratistas crean empresas fantasma para presentar ofertas complementarias en colusión, inflar los costes o generar facturas ficticias.

INDICADORES DE FRAUDE:

- En algún caso las direcciones de los proveedores de servicios no se encuentran;
- En algún caso el proveedor de servicios no se puede localizar en los directorios de empresas, en Internet, Google u otros motores de búsqueda, etc.;
- Las direcciones o números de teléfono de la lista presentada por el prestador de servicios son falsas;
- Se recurre a una empresa inscrita en un paraíso fiscal.

1.16. Sustitución de productos

DESCRIPCIÓN:

Se trata de la sustitución de los artículos especificados en el contrato por otros de calidad inferior, sin el conocimiento del comprador.

INDICADORES DE FRAUDE:

- Existe diferencia significativa entre los costes estimados y los costes reales de los materiales;
- El aspecto esperado de los productos difiere del real;
- Se usan embalajes no habituales o genéricos. Por ejemplo, envoltorio, colores o dibujo diferentes de los habituales;
- Existen diferencias entre los números de identificación de los productos y los publicados, los que constan en el catálogo o el sistema de numeración;
- El número de fallos detectados en las pruebas de funcionamiento es superior a la media, son necesarios recambios tempranos o los costes de mantenimiento o reparación son elevados;
- Los certificados de cumplimiento están firmados por una persona no cualificada o no certificada;
- Los números de serie no son habituales o están borrados y/o los números de serie no coinciden con el sistema de numeración legítimo del fabricante;
- Los números de los artículos o las descripciones que constan en el inventario de la factura no coinciden con lo previsto en el pedido.

1.17. Pérdida de pista de auditoría

DESCRIPCIÓN:

El organismo no cumple con los requisitos establecidos en la normativa europea, nacional y/o autonómica referente a la pista de auditoría.



INDICADORES DE FRAUDE:

- El organismo ha obviado la correcta documentación de la contratación que permita garantizar la pista de auditoría;
- La contratación elude la forma en la que deben documentarse los distintos gastos derivados de la operación;
- No se ha cumplido con la obligación de conservación de documentos.

Dos. Se incorpora como referencia legislativa la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco en lo relativo a la regulación del código ético de conducta de los empleados públicos.

CÓDIGO ÉTICO Y DE CONDUCTA

La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó la Resolución 67/2016, de 22 de noviembre, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Texto Refundido del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos de Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público, y se incorporan a dicho Código nuevas previsiones, cuyas funciones y competencias corresponden a la Comisión de Ética Pública dependiente del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos cuentan con códigos éticos: Acuerdo 477/2015, del Consejo de Diputados de 3 de septiembre, que aprueba el Código de Ética y Buen Gobierno de los cargos públicos y representantes del sector público de este Territorio Histórico de Álava. Código Ético y de Conducta en Materia de Gestión de Riesgos en la Gestión de Fondos Europeos de la Diputación Foral de Bizkaia. Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público Foral de Gipuzkoa.

Las entidades a las que resulte de aplicación este Plan, deberán elaborar, si no lo tuvieran, un Código Ético para el personal a su servicio, al que deberán adherirse todas aquellas personas que participen en la ejecución del PRTR en el ámbito de la misma como entidad ejecutora, independientemente de que sean o no cargos públicos.

La finalidad del Código Ético y de conducta será disuadir a los defraudadores y conseguir el máximo compromiso posible de las autoridades y el personal implicado para combatir el fraude, así como fomentar la integridad, la objetividad, la rendición de cuentas y la honradez.



En el **Anexo III**, se adjunta un modelo en el que se especifican los **requisitos mínimos que debe contener el código ético y de conducta** que se implante. Los códigos éticos en vigor para los cargos públicos vigentes en las administraciones vascas, junto con los valores éticos que tanto el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Estatuto Básico del Empleado Público, como, la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco exigen a los servidores públicos será el punto de partida clave para su elaboración.

Segundo. Ordenar la incorporación de dicha modificación al documento del referido Plan publicado en el sitio web de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Euskadi.eus - Toda la información, trámites y servicios del Gobierno Vasco) en el Portal de Transparencia y Visualización de datos del Gobierno Vasco (Gardena - Transparencia en el Gobierno Vasco) y en la página web del Departamento de Economía, Trabajo y (Departamento de Economía, Trabajo y Empleo - Gobierno Vasco - Euskadi.eus).

Vitoria-Gasteiz, a 15 de enero de 2025.

Mikel Torres Lorenzo.
VICELEHENDAKARI SEGUNDO Y
CONSEJERO DE ECONOMÍA, TRABAJO Y EMPLEO