

Los fondos Next Generation y el sistema de integridad pública en Canarias

José Miguel González Reyes
Director de la Unidad de Control Antifraude

RESUMEN: La integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto. Los fondos Next Generation, creados por la Unión Europea para la recuperación y la transformación económica tras la epidemia de COVID-19, han revolucionado el panorama de la integridad pública en Europa. El hecho de acogerse España a esta clase de fondos ha supuesto un esfuerzo por parte del legislador y las Administraciones para adecuarse a los nuevas exigencias en materia de prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y el conflicto de interés. Desde estas líneas, nos proponemos analizar la naturaleza de esta clase de fondos y tratar de verificar si, en el concreto ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de Canarias, se han implementado estructuras y sistemas de política antifraude eficaces y con impacto suficiente, a partir del estudio de la legislación vigente nacional y europea.

Palabras clave: Fondos europeos, Next Generation, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Integridad Pública, Antifraude, Administración canaria

ABSTRACT: Integrity is one of the fundamental pillars of political, economic, and social structures and is therefore essential for economic and social well-being, as well as for the prosperity of individuals and societies as a whole. The Next Generation Funds, created by the European Union for economic recovery and transformation following the COVID-19 epidemic, have revolutionized the public integrity landscape in Europe. Spain's participation in this type of fund has required an effort on the part of legislators and public authorities to adapt to new requirements regarding the prevention, detection, and correction of fraud, corruption, and conflicts of interest. Through these lines, we propose to analyze the nature of this type of fund and attempt to verify whether, in the specific context of our Autonomous Community of the Canary Islands, effective anti-fraud policy structures and systems have been implemented with sufficient impact, based on a study of current national and European legislation.

Keywords: European funds, Next Generation, Recovery and Resilience Facility, Public Integrity, Anti-fraud, Canary Islands Administration

SUMARIO: 1. CONTEXTO HISTÓRICO Y ÁMBITO NORMATIVO. 1.1. Europa y la necesaria recuperación. 1.2. El marco competencial. 1.3. Articulación del plan de recuperación

y resiliencia. 1.3. Articulación del plan de recuperación y resiliencia. 2. EL MECANISMO DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE. 2.1. La genérica obligación de prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. 2.2. El sistema de gestión y control global deL PRTR. 2.3. La Orden HFP/1030/2021 y el plan antifraude de Canarias. 2.4. Fraude y corrupción. 2.5 conflicto intereses. 3. Control y evaluación del riesgo. 3.1. La fiscalización del gasto y régimen de auditorías del MRR. 3.2. La evaluación del riesgo. 4. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA EN CANARIAS. 4.1. El canal de denuncia interno de la Comunidad Autónoma de Canarias a la luz del Decreto 91/2024. 4.2. El Decreto Antifraude 1/2025. 5. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

1. CONTEXTO HISTÓRICO Y ÁMBITO NORMATIVO

1.1. Europa y la necesaria recuperación

Para paliar las consecuencias económicas y sociales tras la crisis generada por la pandemia por la COVID-19 se articula en Europa un mecanismo normativo cuyo eje descansa en el Reglamento (UE) del Consejo 2020/2094, de 4 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19¹. Posteriormente, entre otras medidas, se dicta el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el MRR (Reglamento MRR)².

Así configurado, los llamados fondos Next Generation EU tienen tres grandes ramas de actuación³. En primer lugar, se configuran como instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados de la UE por recuperarse. En segundo lugar, se configuran como medidas para impulsar la inversión privada con el objetivo de relanzar la economía. Finalmente, tienen por vocación aprender de la experiencia de la crisis y acelerar la doble transición ecológica y digital.

En este sentido, señala Campos Acuña, la respuesta institucional a la convulsión sanitaria derivada de la pandemia provocada por el COVID-19 ha provocado también una en orden económico y social⁴. Estos fondos buscan reforzar

¹ La gravedad de la situación derivada del brote de la enfermedad fue reconocida por la Comisión europea en la Comunicación 2020/C 91 I/01 (DOUE de 20 de marzo), sobre el marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19.

² El Reglamento MRR establece una serie de disposiciones que afectan directamente a la forma en que las administraciones deben ejecutar los fondos. El ámbito de aplicación de estas medidas es muy diverso: algunas se aplican a todas las Administraciones públicas; otras sólo a la Administración estatal.

³ *Vid.*, ampliamente, Gimeno Feliú, José María (2021): “El desafío de los fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 24, 21-41.

⁴ Campos Acuña, María Concepción (2021): *La gestión de los Fondos Next Generation*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2021, 45-48.

las medidas acordadas por los ya acordadas para el COVID, amplificando los esfuerzos de todo orden ya realizados por estos⁵.

Tales objetivos mejoras en la gestión y adaptabilidad de las normas jurídicas aplicables para conciliar su ejecución con los principios de transparencia, seguridad y buena administración. Los fondos NGUE vienen a constituir un instrumento económico y jurídico para la gestión de lo público y satisfacción de las necesidades de la ciudadanía europea⁶.

1.2. Marco competencial

Para alcanzar la necesaria eficacia de los fondos se requiere su adaptación a nuestro marco legal, donde la simplificación y la agilidad se convierten en los nuevos referentes de la gestión de lo público y poder afrontar con acierto la gestión de los fondos europeos sin dejar de la lado la transparencia o la seguridad jurídica⁷.

Como prevé el artículo 19.3.a) del Reglamento europeo el Plan presentado por cada Estado tiene que justificar que *“representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada ante la situación económica y social, y contribuye así de forma adecuada a los seis pilares a que se refiere el artículo 3, teniendo en cuenta los retos específicos y la asignación financiera del Estado miembro de que se trate”*.

En nuestro ámbito nacional, se ha dictado el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR)⁸, el cual concreta la creación

⁵ Kölling, Mario (2021): “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 14-36.

⁶ Como bien advierte el profesor Gimeno, *“el Reglamento europeo nos advierte que la crisis del COVID-19 pone de relieve la importancia de las reformas e inversiones en salud, y la resiliencia económica, social e institucional, con miras a aumentar la capacidad de reacción a las crisis y la preparación para las crisis, en particular mediante la mejora de la continuidad de las empresas y los servicios públicos, y la accesibilidad y capacidad de los sistemas de salud y atención, para mejorar la eficacia de la administración pública y los sistemas nacionales, incluida la minimización de la carga administrativa, y para mejorar la eficacia de los sistemas judiciales, así como la prevención del fraude y la supervisión contra el blanqueo de capitales”*. Cfr., Gimeno Feliú, José María (2021): “El desafío de los fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24, 21-41.

⁷ Cfr., Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (2016): “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación”, *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.

⁸ El PRTR constituye la estrategia española a través de la cual se habilita y canaliza el acceso de España a los fondos europeos del MRR. España podrá recibir hasta 140.000 millones de € del MRR en transferencias y créditos en el periodo 2021-2026, que se unirán a los fondos del RE-ACT-EU y al resto de instrumentos previstos en el Marco Financiero Plurianual comunitario para impulsar inversiones y reformas de futuro. De este volumen de fondos del MRR, 69.528

de estructuras de gobernanza y medidas de planificación de los medios, tanto humanos como materiales, necesarios para la gestión de los fondos europeos del MRR, incorporando asimismo una serie de instrumentos de carácter general dirigidos a reducir las barreras normativas y administrativas, así como un conjunto de medidas de modernización de las administraciones públicas, para permitir una gestión más ágil y eficiente que facilite la absorción de los fondos⁹.

En cualquier caso, el desarrollo e impulso de los proyectos afectados a los fondos deberán ajustarse las concretas decisiones con sujeción y respecto al reparto competencial sobre las políticas públicas atribuidas a Comunidades Autónomas con objeto de evitar que la financiación que Europa conceda pueda mitigar la distribución y ejercicio de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas¹⁰. Las *medidas* del PRTR, *reformas* e *inversiones*, son asumidas a través de diversos *proyectos*, que coordina la Administración General del Estado. En concreto, en la estructura de *proyectos* que abordarán los *hitos* y *objetivos* de las *medidas* corresponde a los Ministerios responsables de las mismas¹¹. Desde esta perspectiva, el PRTR articula un sistema piramidal de colaboración en tres niveles administrativos.

Ante este panorama, la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC), ha hecho lo propio con el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la CAC y por el que se establecen medi-

millones de € (el 50 %) son transferencias no reembolsables, que en su mayoría se ejecutarán entre 2021 y 2023, mientras que el resto corresponde a créditos disponibles, que habrán de ser solicitados antes del 31 de agosto de 2023.

⁹ Tal y como se indica en su Preámbulo, el Real Decreto Ley 36/2020 nace con una vocación de generalidad para todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, la Disposición Final Primera (Títulos Competenciales) establece aquellos preceptos que son de aplicación exclusivamente a la Administración General del Estado y el sector público estatal y que, por lo tanto, no resultan de aplicación al sector público autonómico. La Comunidad Autónoma Canaria, en su ámbito competencial, ha aprobado normativa similar y/o complementaria con la misma finalidad de agilizar, flexibilizar y coordinar la tramitación, gestión y ejecución de los fondos del PRTR.

¹⁰ En este sentido, la STC 242/1999, de 21 de diciembre afirma en su FJ 6 que «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado» o, lo que es lo mismo, «que el Estado... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial».

¹¹ Por su parte, estos *proyectos* pueden necesitar para su consecución la intervención de nuevas entidades. Es en estos casos cuando los *proyectos* se descomponen en *subproyectos*, llevando aparejada la transferencia de recursos económicos para el cumplimiento de *hitos* y *objetivos* específicos. Es, precisamente, a nivel de Subproyecto donde se produce la entrada de las CCAA y EELL en la ejecución del PRTR. Dentro de esta estructura, también se contempla la participación de entidades del sector público que, no habiendo sido contempladas en el diseño del PRTR, contribuyen a la ejecución de Actuaciones con carácter instrumental y bajo la responsabilidad y dirección de las Entidades ejecutoras del PRTR.

das tributarias en el *Impuesto General Indirecto Canario* para la lucha contra la COVID-19. (Derogada por la Ley 4/2021, a excepción de sus disposiciones finales segunda a sexta, ambas incluidas)¹².

1.3. Articulación del plan de recuperación y resiliencia

La solución para articular las medidas descritas en el apartado anterior pasó en España por aprobar el PRTR el 27 de abril de 2021 (PRTR), instrumento que se elevó a la Comisión Europea el 30 de abril, siendo evaluado el 16 de junio de 2021 por la Comisión Europea de modo favorable¹³.

El PRTR establece un conjunto de inversiones y de reformas encaminadas a aumentar, de forma efectiva, coherente y duradera, el crecimiento potencial de la economía española. El *Plan* descansa sobre cuatro ejes transversales (la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género)¹⁴.

La arquitectura del PRTR obedece a la actual coyuntura política y territorial del Estado español y que impone, a todas luces, un sistema de cogobernanza entre los diferentes niveles de administración pública en lo que el propio plan denomina como un “proyecto de país”. Se trata de un modelo de cooperación y colaboración de todas las Administraciones Públicas, así como de los diferentes agentes económicos para conseguir “una Administración Pública que cuente con instrumentos del siglo XXI para poder cumplir sus funciones de un modo eficaz, estratégico y basado en el cumplimiento de objetivos para el mejor servicio público a los ciudadanos”.

La implementación del sistema pasa por asignar los fondos a las CCAA para que aborden las actuaciones precisas en el cumplimiento de los respectivos hitos y objetivos. En este sentido, una parte muy importante de las inversiones del PRTR está siendo articulada a través de transferencias a los gobiernos autonómicos para la financiación de proyectos en su ámbito competencial¹⁵.

¹² Con objeto de satisfacer las previsiones de este entorno normativo, se obligó a promulgar Decreto 151/2022, de 23 de junio, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

¹³ El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros aprobó el PRTR el 13 de julio de 2021.

¹⁴ Éstas, a su vez, se desarrollan a través de diez políticas palanca. Además, las citadas políticas palanca integran a su vez 30 componentes, tanto de tipo regulatorio como de impulso a la inversión, que permiten articular las reformas y los programas de inversión. Los componentes se estructuran, a su vez, en 212 medidas (102 reformas y 110 inversiones) para los que España se ha comprometido a cumplir 220 hitos y 196 objetivos (hitos y objetivos CID). Tras adoptar esta decisión, España y la Comisión Europea especificaron de común acuerdo en disposiciones operativas el calendario para el seguimiento de ejecución y los indicadores (hitos y objetivos OA).

¹⁵ Se configuran como ingresos por transferencias legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción del PRTR, en caso de no realizarse el gasto o de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las CCAA deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro

En este contexto, la Orden HFP/1030/2021 configura el modelo de gestión del PRTR que, de manera resumida, se articula a través de entidades decisoras y entidades ejecutoras. Las *entidades decisoras* son los departamentos ministeriales, responsables de los componentes, y para un mismo componente se establecen tantas entidades decisoras como departamentos ministeriales responsables existan¹⁶. Por su parte, a la *entidad ejecutora* le corresponde, en el ámbito de sus competencias, la ejecución de los proyectos o subproyectos de las correspondientes reformas e inversiones, bajo los criterios y directrices de la entidad decisor¹⁷. El sistema se cierra con el instrumento de la Conferencia Sectorial del PRTR, que se configura como un órgano de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla para adecuar la participación de éstas en los proyectos del PRTR¹⁸.

La dificultad deviene ahora en hacer viable los proyectos para obtener la financiación europea. Desde esta perspectiva, estos fondos europeos se presentan como una gran oportunidad para una sociedad comprometida con la sostenibilidad social¹⁹.

Para llevar a cabo las previsiones del PRTR resultan válidos todos los medios de gestión tradicionales como subvenciones, contratos y convenios a las que se han introducido algunas especialidades²⁰. Además, de modo se han articulado los siguientes mecanismos: los *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (PERTE); las manifestaciones de interés; y, finalmente, los planes complementarios. Seguidamente, procederemos a comentar algunas de las especialidades de los sistemas de gestión tradicionales y las innovaciones específicas referenciadas.

público de manera total o parcial, según el caso (art. 37 del Real Decreto Ley 36/2020).

¹⁶ Corresponde a estas entidades la responsabilidad de la planificación y seguimiento de las reformas e inversiones, así como del cumplimiento de sus respectivos hitos y objetivos.

¹⁷ En concreto, en el ámbito autonómico son entidades ejecutoras las Consejerías o división departamental análoga, tal y como señala la por la que se establecen instrucciones a fin de clarificar la condición de entidad ejecutora, la designación de órganos responsables de medidas y órganos gestores de proyectos y subproyectos, en el marco del sistema de gestión del PRTR.

¹⁸ La fórmula de las Conferencias Sectoriales en las cuales se reúnen representantes gubernamentales o administrativos de las distintas entidades es usada en el Derecho comparado (Alemania, Austria, Suiza o Italia) en orden a conseguir combinar correctamente el necesario respeto a la distribución de competencias y la coordinación y cooperación para adoptar decisiones comunes.

¹⁹ Vid., Gimeno Feliú, José María (2021): “El desafío de los fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 24, 21-41.

²⁰ El sistema de Gestión del PRTR se refiere al conjunto de procedimientos, actores y herramientas informáticas (sistema informático) que dan soporte a las necesidades de planificación, gestión, control y rendición de cuentas y comprenden la totalidad de flujos de información necesarios para el adecuado cumplimiento de los requerimientos fijados en la normativa reguladora del MRR.

2. EL MECANISMO DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y CORRECCIÓN DEL FRAUDE

2.1. La genérica obligación de prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses

Diversos instrumentos jurídicos delimitan las obligaciones de España en materia antifraude. Sobre todos, destaca la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o UNCAC, por sus siglas en inglés), aprobada por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, nace ante la preocupación de los Estados Parte de las Naciones Unidas por la gravedad de los problemas que genera la corrupción y su amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley²¹.

Por su parte, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, aprobada en 2017, define la integridad pública como «*el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados*». La OCDE recomienda a las instituciones públicas que desarrollen un sistema coherente e integral en materia de integridad pública que, siguiendo un enfoque estratégico, cuente con el máximo compromiso político y en el que se clarifiquen las responsabilidades para garantizar la eficacia del sistema y una rendición de cuentas eficaz.

Además, en el marco internacional, tanto la recomendación del Consejo de la OCDE de 2017 como el informe de la quinta ronda del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) apuntan la necesidad de disponer de una estrategia de sistema de integridad pública en España que incorpore códigos éticos, sistemas de difusión e información en valores éticos, canales de consulta y asesoramiento sobre dilemas éticos o comunicación y alerta de conducta no éticas, órganos de garantía y un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema para mitigar las áreas de riesgos de conflicto de intereses y de corrupción para personas con altas funciones ejecutivas, y así se puso de manifiesto en el tercer informe anual de la Unión Europea sobre el Estado de Derecho, de 13 de julio de 2022²². A mayor abundamiento, el *Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa*²³ tiene como objetivo principal que los

²¹ La Convención fue firmada por España el 16 de septiembre de 2005 y ratificada el 9 de junio de 2006 (BOE de 19 de julio de 2006).

²² El Sistema de Integridad no tiene carácter normativo. Su propósito es proporcionar directrices a los órganos de la Administración General del Estado, a fin de promover y consolidar de manera global una cultura de integridad y valores éticos en la actuación de todo el personal de la organización.

²³ Convenio número 173 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999. Entre las conductas a perseguir; el cohecho activo y pasivo en el sector público y en el sector

Estados miembros tipifiquen como delitos una serie de conductas relacionadas con el fenómeno de la corrupción. También recoge el reconocimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas, la creación de órganos especializados en la lucha contra la corrupción y la cooperación internacional en la lucha de este tipo de delitos²⁴.

En este contexto, a nivel estatal, nace el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 en materia de integridad, con el objetivo de construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía²⁵.

La aprobación del PRTR ha venido a establecer la obligatoriedad de disponer de un plan de medidas antifraude en todas aquellas entidades decisoras o ejecutoras de fondos. El PRTR implica la incorporación de principios y criterios que, en algunos casos, no son referencia habitual y sistemática en los procedimientos aplicados por las Administraciones Públicas. Además, la diversidad de las entidades implicadas en el desarrollo de los hitos y objetivos plantea nuevos desafíos, en particular la homogeneidad de las prácticas de gestión²⁶.

Dentro de esta visión, el considerando 40 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (“Reglamento del MRR”) dispone que *“la aplicación del Mecanismo debe efectuarse en consonancia con el principio de buena gestión financiera, incluidas la prevención y la persecución efectivas del fraude, en particular el fraude fiscal, la evasión fiscal, la corrupción y los conflictos de intereses”*²⁷. Y, en relación a ello, el artículo 22 de la citada norma

privado, el tráfico de influencias, el blanqueo del producto de delitos de corrupción y los delitos contables.

²⁴ España ha formulado una reserva y la ha renovado en tres ocasiones: el 1 de agosto de 2013, el 1 de agosto de 2016 y el 1 de agosto de 2019. En el curso de dichas renovaciones, se han introducido modificaciones en el texto de dicha reserva, cuyo literal actual es el siguiente: «Conforme a los artículos 17, párrafo 2, y 37, párrafo 2, del Convenio, España se reserva el derecho de no aplicar lo establecido en el artículo 17, párrafo 1 b), y, en consecuencia, exigir el requisito de la doble incriminación para perseguir infracciones cometidas por los propios nacionales en el extranjero; dicha reserva nunca afectaría a la competencia de los Tribunales españoles para el conocimiento, de conformidad con el artículo 17.4 del Convenio, de los delitos de corrupción entre particulares y en las transacciones económicas internacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 23.4.n) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

²⁵ El informe se encuentra publicado en el Portal de la Transparencia de la Administración del Estado.

²⁶ En general, la expresión intereses financieros de la Unión hace referencia a la Hacienda Pública de la Unión Europea, es decir, su presupuesto de gastos y de ingresos.

²⁷ Su art. 22 bajo la rúbrica “Protección de los intereses financieros de la Unión” impone las siguientes obligaciones a los Estados Miembros, como beneficiarios del MRR: “a. comprobar periódicamente que la financiación proporcionada se haya utilizado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables y que toda medida de aplicación de las reformas y de los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia se haya aplicado correctamente de conformidad con todas las normas aplicables, en particular en lo que se refiere a la prevención,

matiza en su primer apartado que: “los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto (...)”²⁸, concretando en el apartado segundo las exigencias para cumplir los citados requisitos.

En última instancia, de los apartados primero y segundo del artículo 22 del Reglamento del Mecanismo se colige que los cuatro riesgos con respecto a los cuales han de adoptarse medidas en los sistemas de control interno tendentes a la prevención, detección y corrección son el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación²⁹.

2.2. El sistema de gestión y control global del PRTR

Las anteriores previsiones se han traducido en nuevas exigencias a nivel nacional en los sistemas de control interno de gestión o de nivel 1 con la finalidad de reforzar la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés y de evitar la doble financiación, que se han materializado en la elaboración de los planes de medidas antifraude³⁰. En el contexto del Plan de Recuperación el control interno de gestión o de nivel 1 podría definirse como el conjunto de procedimientos, prácticas y medidas adoptadas por las entidades decisoras y ejecutoras para garantizar la legalidad de las operaciones, el cum-

detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses; b. tomar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses según se definen en el art. 61, apartados 2 y 3, del Reglamento Financiero que afecten a los intereses financieros de la Unión y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida, también con respecto a cualquier medida para la ejecución de las reformas y los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia”.

²⁸ A este respecto conviene tener en cuenta que pueden considerarse vulneraciones del Estado de Derecho —valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea— no garantizar la ausencia de conflictos de intereses ni la prevención y sanción del fraude, la corrupción u otras infracciones del Derecho de la Unión relativas a la ejecución del Presupuesto de la Unión.

²⁹ Artículos 3.b) y 4.1.e) del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

³⁰ En relación con ello, en virtud del artículo 23.1 del Reglamento del MRR tras la aprobación del Plan nacional era necesaria la firma de un compromiso de contribución financiera entre la Comisión Europea y España, que, entre otras cuestiones, tendría que concretar los requisitos a cumplir por los sistemas de control interno nacionales.

plimiento de hitos y objetivos y la aplicación de los principios de buena gestión financiera, que a su vez deben incorporar medidas que permitan la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés y evitar la doble financiación, incluyendo la evaluación de tales riesgos. En la anterior definición queda incluida la utilización de los sistemas informáticos de gestión y seguimiento de los hitos y objetivos establecidos para cada componente del PRTR, que a su vez permiten la identificación de los perceptores finales de los fondos, los contratistas y subcontratistas, así como los titulares reales en el caso de que los perceptores finales, los contratistas o subcontratistas sean personas jurídicas³¹

Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones del Reglamento UE 2021/241 en la ejecución del PRTR, la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, recoge un art. específicamente dedicado a esta materia, el art. 6, que en su apartado 1 indica que *“toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”*³².

Por lo anterior, se considera pertinente especificar unas referencias que faciliten la aplicación de un estándar en el conjunto del PRTR. Por este motivo, se crea un esquema de autoevaluación de diversos aspectos críticos para asegurar cumplimiento de los requerimientos normativos.

El PRTR señala que *“el sistema de control global e integrado descansa en la estructura organizativa, los mecanismos y herramientas del control ordinario de los gastos públicos, vinculándose a la estructura presupuestaria y al Sistema de Información Contable, tanto en términos de ejecución financiera como de consecución de hitos y objetivos, pero ajustando estos elementos a los especiales requerimientos del Plan, en especial la prevención, detección y corrección del fraude y la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación, con tres niveles o líneas de*

³¹ Artículo 22.d del Reglamento del MRR. El sistema de información CoFFEE se ha configurado en el marco de los fondos como el único sistema de reporte de cara a la Comisión. Por lo tanto, todos aquellos que deben contribuir en alguna medida a reportar dicha información deberán acceder al mismo.

³² Como contenido obligatorio de los citados planes, el artículo 6.4 de la Orden de gestión del PRTR dispone que deben contar con una *“(…) evaluación de riesgo de fraude, la cumplimiento de la Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses”*, dejando a las entidades obligadas a su elaboración la elección de aquellas medidas preventivas y de detección que consideren más adecuadas a sus propias características.

*defensa*³³. Así, las medidas antifraude forman parte de los sistemas de control interno de gestión o de nivel 1³⁴.

Un segundo nivel de control se encomienda a los órganos de control interno independientes de las distintas Administraciones actuantes (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Municipios, etc.), como pueden ser la IGAE y los respectivas Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas. Estos órganos internos independientes realizarán un control *ex ante* sobre los actos de ejecución de gasto³⁵.

2.3. La Orden HFP/1030/2021 y el Plan Antifraude en Canarias

El PRTR constituye un auténtico reto en tanto que requiere la actuación conjunta de la Administración General del Estado, de las Administraciones Autonómicas y de las Entidades Locales, así como entidades privadas en la medida que el Componente concrete la colaboración público-privada para la consecución de determinados objetivos³⁶.

En esta visión, los empleados públicos deberán desempeñarse diligentemente en las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Y, siempre y en todo caso, deberán actuar con arreglo a los principios de: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambien-

³³ Las Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el art. 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, de 24 de enero de 2022, indican que en el ámbito autonómico, análogamente a la administración estatal, las diferentes consejerías y resto de entidades de la administración autonómica participantes en el PRTR aprobarían dicho plan, ajustando, en su caso los elementos necesarios a un nivel inferior.

³⁴ El PRTR describe en su apartado 4.6, sobre control y auditoría, cómo se va a llevar a cabo la labor de supervisión de los proyectos de ejecución del PRTR. Según se ha apuntado, esta labor de control y auditoría de los fondos resulta esencial, ya que un uso incorrecto de estos podría dar lugar a la aplicación del régimen de protección de los intereses de la Unión previsto en el artículo 22 del Reglamento 2021/241.

³⁵ Mediante la Orden HFP55/2023 se ha concretado todos aquellos aspectos que se deban verificar en este control *ex ante* y que resulten esenciales para la prevención del fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación de las actuaciones, así como para asegurar que los gastos a realizar se adecúan a las actuaciones y objetivos previstos en el PRTR.

³⁶ El Real Decreto 689/2020 de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, establece en su artículo 11 que la Secretaría General de Fondos Europeos es la autoridad responsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ante las instituciones europeas.

tal, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos, configurado por los principios éticos y de conducta³⁷.

Los planes de medidas antifraude (en adelante PMA) están regulados en el artículo 6 de la Orden de gestión del PRTR, indicándose en su apartado 1 que “(...) *toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un Plan de medidas antifraude que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses*”³⁸.

Resulta ineludible para dotar de contenido a estos planes, de acuerdo con el artículo 6.4 de la Orden de gestión del PRTR, que dispongan de “(...) *evaluación de riesgo de fraude, la cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflictos de Intereses (DACI) y la disponibilidad de un procedimiento para abordar conflictos de intereses*”, dejando a las entidades obligadas a su elaboración la elección de aquellas medidas preventivas y de detección que consideren más adecuadas a sus propias características.

Para dar cumplimiento a dicho mandato, se ha hecho necesario aprobar en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, un PMA en el marco del PRTR, cuyo ámbito de aplicación será la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus organismos autónomos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes y que se recoge en el anexo de este Acuerdo.

Con gran precisión, por Resolución de 17 de febrero de 2022, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2022, por el que se aprueba el Plan de Medidas Antifraude de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público en el marco del PRTR se modifica, afectando al apartado 2.1.7 (evaluación de los riesgos de fraude y conflicto de intereses) del Plan y su Anexo V (herramienta práctica de valoración del riesgo) para incorporar aquellos aspectos que se encuentran recogidos con mayor alcance en la Guía

³⁷ Regulados en los artículos 53 y 54 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante el Estatuto Básico del Empleado Público), aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y todos ellos son principios válidos para la prevención del fraude y los conflictos de interés. Asimismo, en el Código de Conducta se tendrán en cuenta los deberes y responsabilidades del personal funcionario previstos en la Sección 7.ª del Capítulo IV del Título IV de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función pública Canaria, especialmente sus artículos 50 y 51, así como el régimen de incompatibilidades previsto para todo el personal, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo, regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

³⁸ *Vid.*, art. 6.5 de la Orden HFP/1030/2021.

elaborada por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, mediante la Resolución de 9 de mayo de 2022, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2022, en el que se modifica el *Plan de Medidas Antifraude de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público en el marco del PRTR*³⁹.

El sistema se completa con el conjunto de normas o reglamentaciones no vigentes que pueden ser consideradas por los operadores jurídicos en materias de carácter preferentemente dispositivo y que incluye recomendaciones, dictámenes, códigos de conducta, principios, etc. Merece consideración específica la inclusión de dos códigos, uno de buena administración, dirigido a empleadas y empleados públicos, y otro de buen gobierno, dirigido a altos cargos⁴⁰. En cualquier caso, los mecanismos de *soft law*, de aseguramiento preventivo del cumplimiento normativo y de promoción de los comportamientos íntegros, se han venido aplicando de forma muy limitada y, en todo caso, descoordinada y sin visión sistémica.

2.4. Fraude y corrupción

La Estrategia Nacional Antifraude (ENA) permite dar cumplimiento a la Recomendación especial 6/2019 del Informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 27 de marzo de 2019, así como a la Recomendación específica contenida en los informes de la Comisión Europea sobre Protección de Intereses Financieros en 2019 y 2020. De este modo los resultados esperados con la elaboración de la ENA son los de disponer un marco antifraude mejorado, mediante el establecimiento de una estrategia y un plan de acción antifraude basados en la evaluación de riesgos; la mejora del marco de seguimiento y evaluación de las instituciones implicadas en la lucha contra el fraude, y finalmente la mejora del compromiso, concienciación y creación de capacidad en la lucha contra el fraude.

El desarrollo de una cultura ética es esencial como medida para la prevención del fraude. La prevención y detección del fraude supone una gran responsabilidad en la gestión de fondos públicos, así como en la gestión de los fondos

³⁹ Por su parte, el SNCA de la Intervención General de la Administración del Estado, ha elaborado la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR (24 de febrero de 2022), con el fin de formular recomendaciones en los ámbitos de prevención y detección fraude, la corrupción y los conflictos de interés y para evitar la doble financiación, dado que estos se han dejado a elección de las entidades decisoras y ejecutoras definidas en la Orden HFP 1030/2021.

⁴⁰ Con frecuencia la entidad ejecutora en el ámbito de la CAC ha elaborado sus propios códigos deontológicos para el personal de los fondos europeos a las que se le añaden los ya existentes en la entidad y, en su caso, la normativa de buen gobierno dirigido a altos cargos. Los mismos, pueden llegar a influir en el desarrollo legislativo y pueden ser utilizadas como referentes específicos en la actuación judicial o arbitral.

asociados al PRTR, que por sus especiales características requiere de medidas específicas para la detección de cualquier situación que pueda suponer un riesgo de fraude.

Desde este prisma, el fraude no solo implica posibles consecuencias financieras, sino que además perjudica la reputación del organismo responsable de la gestión eficaz y eficiente de los fondos. Esto tiene especial importancia para los órganos y organismos públicos responsables de la gestión de los fondos de la UE.

De acuerdo con la normativa referenciada, la protección de los intereses financieros de la Unión no hace referencia solo a la gestión de los créditos presupuestarios. Muy al contrario, quiere comprender todas las medidas que puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros⁴¹. Por ello, el artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, define el fraude como cualquier «acción u omisión intencionada, relativa: *“a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta.; al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto; al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio”* ⁴².

A mayor abundamiento, el art. 4.2 de la citada Directiva establece que *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la corrupción activa y pasiva, cuando se cometan intencionalmente, constituyan infracciones penales”*⁴³.

⁴¹ El Convenio, redactado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26 de julio de 1995 (3), incluidos sus Protocolos, de 27 de septiembre de 1996 (4), 29 de noviembre de 1996 (5), y 19 de junio de 1997 (6), establece unas normas mínimas con respecto a la definición de infracciones penales y sanciones en el ámbito del fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión.

⁴² Tras la transposición de la Directiva PIF, para hechos cometidos a partir del 13 de marzo de 2019 se entiende por fraude en las subvenciones o ayudas procedentes de la Unión Europea las infracciones tipificadas en el artículo 308 del Código Penal, por importe superior a 10.000 euros, consistentes en determinadas conductas dolosas.

⁴³ En términos de la Directiva, la corrupción se asimila al delito de cohecho previsto en el Código Penal en los artículos 419 a 427 bis, siempre que perjudique o pueda perjudicar a los intereses financieros de la Unión. El citado delito comprendería. A efectos de la 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.

En relación con la lucha contra el fraude, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (en adelante SNCA) constituye el órgano de la Administración General encargado de coordinar las acciones de defensa de los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude. Todo ello, con la colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude⁴⁴.

2.5. El conflicto de interés

Ante los ojos de la Unión, se advierte un conflicto de interés cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones por parte de las autoridades nacionales pudiera verse comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal (artículo 61.3 del Reglamento Financiero)⁴⁵.

En este orden lógico de las cosas, bien advierte el artículo 61 Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero) establece que se atisba conflicto de interés *«cuando los agentes financieros y demás personas que participan en la ejecución del presupuesto tanto de forma directa, indirecta y compartida, así como en la gestión, incluidos los actos preparatorios, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal»*.

De la normativa existente sobre la materia puede apreciarse distintos tipos de conflictos de interés:

- a) Conflicto de intereses aparente: para el caso de que los intereses privados de un empleado público o beneficiario sean 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 una repercusión en dichos aspectos).
- b) Conflicto de intereses potencial: surge cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser sus-

⁴⁴ Es responsabilidad de todos los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, organismos y entidades de derecho público, gestionar el riesgo de fraude y de corrupción en la ejecución de fondos públicos y con carácter especial la gestión de los fondos asociados al PRTR.

⁴⁵ Para la interpretación y aplicación de esta definición es conveniente seguir la Comunicación de la Comisión (2021/C 121/01) "Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflictos de interés con arreglo al Reglamento Financiero".

ceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.

- c) Conflicto de intereses real: implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público o en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales. En el caso de un beneficiario implicaría un conflicto entre las obligaciones contraídas al solicitar la ayuda de los fondos y sus intereses privados que pueden influir de manera indebida en el desempeño de las citadas obligaciones

En aquellos supuestos en los que se aprecie un potencial conflicto de interés los órganos gestores deberán aplicar el procedimiento específico para abordar conflictos de intereses y lo comunicará al superior jerárquico de la persona que pudiera estar implicada en dicho conflicto. El superior jerárquico de la persona que pudiera estar implicada en dicho conflicto debe analizar la situación y confirmar por escrito si considera que existe tal conflicto. Finalmente, este escrito de confirmación deberá remitirlo a la *Unidad Antifraude* (en caso de existir) u órgano internamente designado, que propondrá en los casos que así corresponda, que la persona de que se trate cese su actividad en el asunto correspondiente⁴⁶.

El citado PMA de Canarias dispone expresamente que: *“las autoridades y el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público deberán tener en cuenta de forma adicional a lo previsto en el Procedimiento para abordar Conflictos de Interés del presente plan la Comunicación de la Comisión”*⁴⁷. Por otro lado, no hay que obviar la existencia de un *Código de Buen Gobierno* aplicable a los miembros del Gobierno de Canarias y a todos los altos cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, entiendo como tales los que se recogen en el artículo 2 de la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias⁴⁸.

⁴⁶ Con el objetivo de llevar a cabo un seguimiento de las potenciales situaciones de conflicto de interés que se produzcan en los Órganos Gestores, estos, a través de las Unidades Antifraude, mantendrán actualizado un Registro en el que se recabe, al menos la siguiente información asociada a las referidas situaciones: fecha de la detección o comunicación, proceso de negocio afectado y resolución del conflicto..

⁴⁷ Adicionalmente, con respecto a las situaciones de conflicto de intereses hay que tener en cuenta que éstas pueden darse cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de una persona se ve comprometido por motivos relacionados con su familia, su vida sentimental, sus afinidades políticas o nacionales, sus intereses económicos o cualquier otro tipo de interés compartido con, por ejemplo, un solicitante de fondos de la UE.

⁴⁸ Los altos cargos, en el ejercicio de sus funciones, deben observar lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias y el resto del ordenamiento jurídico, así como adecuar su actividad a los principios de actuación y conducta previstos en el artículo 26.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen

Finalmente, la previsión anterior, se completa como actuación obligatoria para los órganos gestores, la cumplimentación y firma por parte de todos los intervinientes en la ejecución de los fondos dentro de su ámbito de actuación de la *Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses* (DACI)⁴⁹.

3. CONTROL Y EVALUACIÓN DEL RIESGO

3.1. La fiscalización del gasto y el régimen de auditorías del MRR

Una de las consecuencias de la incorporación al MRR para los Estos miembros se encuentra en la previsión del artículo 24 del Reglamento 2021/24. Desde aquella, se podría suspender el desembolso de los pagos si no se cumplen satisfactoriamente los hitos y objetivos que justifican dichos pagos⁵⁰.

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 del Reglamento 2021/241 prevé que los Estados miembros dispongan de un sistema de auditoría y control del uso de los fondos y de estas solicitudes⁵¹. En España, en cumplimiento de la

gobierno. Asimismo, los altos cargos garantizarán la máxima transparencia de su actividad y cumplirán con la obligación prevista en el artículo 19.2 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Los altos cargos y asimilados se sujetan al régimen de incompatibilidades previsto en la Ley 3/1997, de 8 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁴⁹ En el ámbito de la CAC, se ha dispuesto específicamente que una vez detectado el conflicto de intereses o la existencia de fraude, se recusará a la persona afectada conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, y se incoará el correspondiente procedimiento sancionador o disciplinario, conforme lo dispuesto en la normativa estatal o autonómica correspondiente. En particular, se aplicará el régimen sancionador recogido en el Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para los altos cargos, y el régimen disciplinario regulado en el Título VII del Estatuto Básico del Empleado Público, artículos 93 a 98, sin perjuicio del desarrollo normativo efectuado para la Comunidad Autónoma de Canarias por la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.16 Asimismo, para el personal laboral se aplicará, además del régimen disciplinario previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, lo dispuesto en el Capítulo VIII, artículos 56 y ss del III Convenio colectivo del personal laboral de la Comunidad Autónoma de Canarias. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

⁵⁰ Para ello es necesario que los Estados miembros presenten ante la Comisión solicitudes de pago en las que se justifique el cumplimiento de los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución de los planes de recuperación y resiliencia.

⁵¹ Por ello el apartado 4.6.4 del PRTR prevé la realización de auditorías sobre las solicitudes de pago que deben garantizar: i. que el sistema implantado para el registro, agregación y comunicación del cumplimiento de hitos y objetivos es fiable; ii. la existencia de pista de auditoría suficiente para acreditar la realización de los hitos y objetivos; iii. que existe una coherencia entre los documentos que configuran la pista de auditoría y la realidad de los hitos y objetivos; iv. que los hitos y objetivos acreditados en solicitudes de pago anteriores no han sido objeto de

previsión del artículo 21 del RDL 36/2020, se atribuye a la IGAE la condición de Autoridad de control del MRR. Con gran acierto, se ha dispuesto que la IGAE lleve a cabo, por mediación de la Oficina Nacional de Auditoría, controles *ex post* sobre la ejecución de estos fondos⁵².

3.2. La evaluación del riesgo

La evaluación del riesgo y los criterios autoevaluación del nivel de cumplimiento a las medidas asociadas al plan es una cuestión que debe ser interpretada en términos de proporción y lógica, y y atendiendo a la evaluación del riesgo de fraude que pueda detectarse en cada momento.

Al amparo de lo previsto en el artículo 6.4 de la Orden HPF/1030/2021, de 29 de septiembre, la evaluación de riesgo de fraude, se configura como una actuación obligatoria para los órganos gestores que deberán prever la realización, de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo⁵³.

A través de la tabla para la evaluación del riesgo de fraude y conflicto de interés, se obtendrá la valoración tanto del *riesgo bruto* como del *riesgo neto* de cada una de las amenazas identificadas previamente⁵⁴. Según lo expuesto, el riesgo neto se obtendrá tras la valoración de la eficacia de los controles existentes para la minoración de los riesgos, sobre el resultado obtenido para el riesgo bruto. Adicionalmente, a la evaluación periódica de los citados riesgos se efectuará una autoevaluación de sus controles en el marco del desempeño de la función de control de gestión en los expedientes que se tramiten individualmente, o al menos, una vez cada año de vigencia del PRTR. La referida autoevaluación se efectuará mediante la cumplimentación por parte de los órganos gestores del cuestionario

reversión. Para lograr este objetivo está previsto que se confeccione una estrategia de auditoría que detallará la metodología de auditoría, el método de muestreo y la tipología y el calendario de auditorías a realizar.

⁵² El PRTR dispone que en la estrategia de auditoría se incluirán la metodología de auditoría, el método de muestreo y la tipología y calendario de las auditorías a realizar.

⁵³ El resultado final de la evaluación del riesgo de fraude es la identificación de aquellos riesgos específicos sobre los que no se están efectuando suficientes esfuerzos para reducir a niveles aceptables la probabilidad de que se sucedan las actividades potencialmente fraudulentas.

⁵⁴ El riesgo bruto es el nivel de riesgo resultante sin tener en cuenta el efecto de los controles existentes o previstos en el futuro. La cuantificación del riesgo consiste básicamente en una combinación de la estimación de la probabilidad del riesgo y del impacto del mismo. El riesgo neto se refiere al nivel de riesgo tras tener en cuenta el efecto de los controles existentes y su eficacia (es decir, la situación en el momento de realizar la evaluación). a evaluación de los riesgos de fraude y conflicto de interés identificados se realizará partiendo de la determinación de la probabilidad y del impacto (*Riesgo = Probabilidad x Impacto*). El impacto se considerará desde los puntos de vista financiero y no financiero. A los anteriores se ha asignado una ponderación equitativa, fijada por tanto en un 50%, de tal forma que la probabilidad y el impacto tienen el mismo peso en el resultado.

establecido en el Anexo II.B.5 de la Orden Ministerial HFP/1030/2021, de 29 de septiembre.

Como complemento a dicha normativa, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha publicado recientemente 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 configurando una herramienta informática de *data mining*, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España denominada MINERVA⁵⁵ que permite el enlace automatizado entre la aplicación MINERVA y el sistema de información de gestión del PRTR, CoFFEE. Con esta aplicación, la citada Agencia facilita a las entidades implicadas en el Plan el instrumento para la verificación de la ausencia de conflicto de interés⁵⁶.

Así mismo, la Orden recoge un nuevo modelo de DACI que se tendrá que realizar, así como la creación de una unidad especializada de asesoramiento en materia conflicto de interés en la Intervención General de la Administración del Estado, y que tienen como obligación y entre sus funciones, la de difundir buenas prácticas para evitar y prevenir conflictos de interés.

El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y su comunicación al personal en posición de detectarlos es uno de los elementos que permitirán la correcta detección de supuestos de fraude, corrupción y conflictos de interés

Con base en la evaluación de riesgo realizada, puede ser razonable que se establezca un muestreo para la comprobación de la existencia de supuestos de fraude o conflictos de interés que determine, entre otras posibilidades: los procedimientos en los que habrán de aplicarse estas revisiones, o que las revisiones se hagan solo en momentos concretos, en caso de concesión de subvenciones en el que el número de posibles beneficiarios sea muy elevado, que las verificaciones se realicen solo en relación con una muestra de interesados. Igualmente, para la detección de las posibles banderas rojas, se ha de valorar la posibilidad de realizar comprobaciones mediante consultas a bases de datos existentes, públicas o privadas (Plataforma de Contratación del Sector Público, Arachne, EDES, Base de Datos Nacional de Subvenciones, Registro Mercantil, etc.) que permitan conocer las posibles vinculaciones entre empresas y/o con participantes en los procedimientos de concesión de ayudas o de adjudicación de contratos, algunas de las cuales se detallan en el apartado siguiente.

⁵⁵ Se configura como una herramienta informática de análisis de riesgo de conflicto de interés que la AEAT pone a disposición de todas las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales participantes en el PRTR, así como de todos aquellos al servicio de entidades públicas que participen en la ejecución del PRTR y de los órganos de control competentes del MRR.

⁵⁶ En concreto, se analizarán las posibles relaciones familiares o vinculaciones societarias, directas o indirectas, en las cuales pueda haber un interés personal o económico susceptible de provocar un conflicto de interés. El análisis realizado incluye la devolución por parte de la Agencia Tributaria de los resultados del análisis que se tendrá que registrar en la aplicación CoFFEE.

4. EL SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA EN CANARIAS

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias ha iniciado los pasos para el diseño de un sistema de integridad institucional, incluyendo entre los objetivos específicos departamentales de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el desarrollo de la legislación del sistema de integridad en la Comunidad Autónoma.

Con fecha 29 de abril de 2024 la Comisión Superior de Administración Pública creó el Grupo de integridad institucional en el que se previó la participación de todos los centros directivos no presentes en función de los avances realizados y los asuntos a tratar. En esa misma fecha se propone que el Gobierno encomiende a la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos la elaboración de una estrategia de integridad pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El acuerdo referenciado se tomó por el Gobierno de Canarias el 10 de junio de 2024 y se publicó en el BOC. N.º 117 de aquel año. De aquel anhelo deben destacarse dos importantes hitos normativos que han venido a contribuir al espectro de integridad pública en el ámbito de la gestión de los Fondos Next Generation y que trataremos a continuación: la normativa de protección del informante y el reglamento antifraude,

4.1. El canal de denuncia interno de la Comunidad Autónoma de Canarias a la luz del Decreto 91/2024

La figura del informante o «*whistleblowers*»⁵⁷, ha encontrado acomodo en el Derecho de la Unión tras las promulgación de la Directiva 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.

En España, a pesar de los intentos sectoriales⁵⁸ y del legislador autonómico⁵⁹, no ha sido hasta la tardía Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la pro-

⁵⁷ Con esta expresión se designa en el mundo anglosajón a la persona que usa el silbato para dar alerta. De hecho, con la expresión «*alertadores*» se transpone la Directiva en algunos ordenamientos como el francés. En España, se ha optado por la denominación «informante». En la Directiva se utiliza el genérico término de «denunciantes». Asimismo, se ha optado por emplear los términos «informaciones» y «comunicaciones» indistintamente para, de acuerdo con una redacción gramatical y sintáctica adecuada, evitar repeticiones. Sobre esta sunto puede verse la Sentencia del TEDH de 14 de febrero de 2023 sobre el Asunto Halet contra Luxemburgo

⁵⁸ El artículo 114 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, recoge la posibilidad de denuncia pública. Por su parte, el 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estableció canales de denuncia en la esfera laboral, con el fin de evitar el acoso sexual.

⁵⁹ Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valenciana, Illes Balears, Navarra, Principado de Asturias o Andalucía han abordado la cuestión de la protección de los denunciantes, centrada

tección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que se ha concedido al informante un verdadero estatuto jurídico⁶⁰. Y, por primera vez, se protege con eficacia frente a las represalias a las personas físicas que informen sobre los hechos comprendidos en su ámbito material de aplicación, lo cual, en última instancia, contribuye a robustecer esta incipiente cultura de la información y la integridad de lo público⁶¹.

Son tres las vías que existen para la presentación de las informaciones atinentes al fraude o la corrupción. La primera, a la que nos vamos a referir inmediatamente, es el canal interno ante las propias unidades de la entidad pública o privada en que tenga lugar. Pero también, el denominado canal externo que, determinado por la Autoridad Independiente Nacional prevista (o los organismos equivalentes creados en las CCAA). Tampoco, en tercer lugar, hay que olvidar la posibilidad de proceder a la revelación pública a través de cualesquiera medios de comunicación social⁶².

En este contexto, la Directiva promueve la comunicación a través de canales de denuncia internos, en los casos que pueda ponerse remedio a la infracción internamente de manera efectiva y siempre que la persona informante considere que no hay riesgo de represalias⁶³. Ahora bien, nada impide que el denunciante presente la información en el canal externo⁶⁴. Canales internos y externos tienen una consideración alternativa entonces, pudiendo el informante elegir el cauce

fundamentalmente en la creación de oficinas o agencias con la específica función de prevenir e investigar casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos, aprovechamientos ilícitos derivados de actuaciones que comporten conflictos de intereses o uso de información privilegiada, o en general conductas contrarias a la integridad. Comparten en cualquier caso, aunque con distinto alcance, la creación de los canales de denuncia, la confidencialidad y la adopción de medidas de indemnidad, al considerarse como elementos «esenciales» de la regulación del *whistleblower*. Cfr., Garrido Juncal, Andrea (20129): “La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época, 12,126-151.

⁶⁰ Sobre esta cuestión puede verse Pérez Monguió, José María (2019): “La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento de buen gobierno para la lucha contra la corrupción”, en Castillo Blanco, Federico, *Compliance e integridad en el sector público*, Valencia: Tirant lo Blanch, página 83 y ss.. Téngase en cuenta que el plazo que daba la directiva para su transposición lo era hasta el 17 de diciembre de 2021, habida cuenta que el Anteproyecto de Ley fue aprobado el 4 de marzo de 2022, no siendo presentado como Proyecto de Ley hasta el 16 de septiembre del mismo año. Su publicación definitiva se llevó a cabo en el BOE de 21 de febrero de 2023.

⁶¹ La Ley 2/2023 dedica todo el título VII, bajo la rúbrica *Medidas de protección*, a configurar el régimen de las personas que denuncian con el fin de evitar las consecuencias negativas que se pudieran derivarse de su actuación.

⁶² La persona denunciante también resulta protegida si acude a la revelación pública de forma subsidiaria, ante el uso infructuoso de las vías interna y externa, en caso de que tenga motivos razonables para pensar que, o bien la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público (en particular cuando se da una situación de emergencia).

⁶³ Vid. art. 7.2 d ella Directiva. La Ley española incluso la califica de preferente en su art. 4.

⁶⁴ Art. 10 de la Directiva y 16 de la Ley.

a seguir (interno o externo), atendiendo a las circunstancias y los riesgos de represalias que considere como se ha explicado más arriba⁶⁵.

Desde un punto de vista organizativo, el Sistema interno de información se puede considerar como el conjunto de agentes, recursos y procesos que interactúan coordinadamente entre sí con un fin común o propósito, en el presente caso, ser el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en la Ley 2/2023⁶⁶.

En el marco nacional español, conforme establece su disposición final octava, la citada Ley tiene carácter básico, a excepción del Título VIII que solo será de aplicación a la Administración General del Estado y resto de entidades del sector público estatal. A la vista de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2/2023, la Administración Autonómica Canaria ha tenido a bien disponer de un Sistema interno de información con la promulgación del Decreto 91/2024, de 24 de junio, por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus organismos públicos vinculados o dependientes⁶⁷. De este modo, el SIINF@GOBCAN, accesible desde el portal web institucional del Gobierno de Canarias, el Portal de Transparencia y desde la intranet corporativa, es el cauce de comunicación adecuado para la recepción de información sobre hechos o conductas dentro del ámbito de aplicación material de Ley o norma que la susti-

⁶⁵ Atendiendo al Preámbulo de la Ley, el sistema interno de información debería utilizarse de manera preferente para canalizar la información, y así se podría paralizar las consecuencias perjudiciales de las actuaciones investigadas. No obstante, el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo, pues como reconoce acertadamente la Directiva uno de los principales factores que desalienta a los potenciales informantes es la falta de confianza en la eficacia de las comunicaciones. Por ello, la norma europea impone a los Estados miembros la obligación de establecer canales de comunicación externa adecuados, independientes y autónomos. *Cfr.*, Sáez Lara, Carmen (2023): "El estatus jurídico del informante tras la Ley 2/2023 de protección de personas informantes y de lucha contra la corrupción", *Revista de Derecho de Trabajo y Protección Social*, 3. 46-69.

⁶⁶ Entre los requisitos que debe cumplir el Sistema interno de información previstos en el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 2/2023, hay que destacar los recogidos en sus letras b), c), h), i) y j): estar diseñado, establecido y gestionado de una forma segura, de modo que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la comunicación, y de las actuaciones que se desarrollen en la gestión y tramitación de la misma, así como la protección de datos, impidiendo el acceso de personal no autorizado; permitir la presentación de comunicaciones por escrito o verbalmente, o de ambos modos; contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales en materia de Sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo; contar con un procedimiento de gestión de las informaciones recibidas; establecer las garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad u organismo, respetando, en todo caso, lo dispuesto en el artículo.

⁶⁷ De acuerdo con el art. 2.1 del Decreto Autonómico, este Decreto será de aplicación a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y a sus organismos públicos vinculados o dependientes. A estos efectos, se entiende por organismo público a los organismos autónomos y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

tuya y que guarden relación con la actividad y funcionamiento de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de este Decreto.

La Directiva comunitaria exige que el canal interno esté conformando por personas o departamentos imparciales que podrán ser los mismos que reciben las denuncias y que han de mantener la comunicación con el denunciante, obviando la necesidad de que dicho órgano interno actúe con imparcialidad⁶⁸. Así, la estructura organizativa del SIINF@GOBCAN que diseña el Decreto autonómico, tras crear la Comisión para la integridad pública y de lucha contra la corrupción, explicita en el párrafo segundo del art. 8 que desarrollará sus funciones de forma independiente y autónoma sin poder recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, en los términos previstos en este Decreto y en la Ley 2/2023 o norma que la sustituya⁶⁹. La persona responsable delegada de la gestión del Sistema comprobará si la información remitida relata hechos o conductas dentro del ámbito de aplicación material de la Ley 2/2023 o norma que la sustituya y que guarden relación con la actividad y funcionamiento de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación⁷⁰.

A efectos del Decreto (art. 15), el canal interno de información se configura como un buzón o cauce para la presentación y recepción de información respecto de las infracciones previstas en el artículo 2 de la Ley 2/2023 o norma que la sustituya. El canal interno de información permitirá realizar comunicaciones por escrito, a través de correo postal dirigido a la persona responsable delegada de la gestión del SIINF@GOBCAN o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto⁷¹.

4.2. El Decreto antifraude 1/2025

El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece un régimen común y global de integridad para la protección de los intereses

⁶⁸ Vid. art. 5.2. f de la Ley.

⁶⁹ La estructura organizativa del sistema comprende: el *responsable del sistema*; la *persona responsable delegada* de la gestión del sistema; las *personas interlocutoras departamentales*; y, las *Unidades Antifraude*.

⁷⁰ Vid. art. 17.1 del Decreto. El plazo que le otorga la norma para su admisión o inadmisión no es superior a diez días hábiles.

⁷¹ A solicitud de la persona informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días. Según el citado art. 15.3 del Decreto se advertirá a la persona informante de que la comunicación será grabada y se le informará del tratamiento de sus datos de acuerdo a lo que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016. En estos supuestos, las comunicaciones deberán documentarse de alguna de las maneras siguientes, previo consentimiento de la persona informante: a) Mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, o; b) a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla. Sin perjuicio de los derechos que le corresponden de acuerdo a la normativa sobre protección de datos, se ofrecerá a la persona informante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la conversación.

financieros de la Unión, y señala: *“La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión”*.

Por tanto, los países de la Unión deben de adoptar medidas para combatir el fraude cuando afecte a los intereses financieros de ésta. Aspecto, que concreta el citado Reglamento 241 y que explicita, que los Estados miembros *“al ejecutar el mecanismo a adoptar las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses”*.

Con razón de ello, a nivel nacional, la Orden 1030/2021 explicita 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 conflictos de intereses.

Como se ha dicho más arriba, el 3 de febrero de 2022, el Gobierno de Canarias aprobó el Plan de Medidas Antifraude de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 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, y la Orden ministerial HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En sesión celebrada el día 5 de mayo de 2022, el Consejo de Gobierno autonómico adoptó el acuerdo de modificación puntual del apartado 2.1.7 del citado Plan de Medidas, relativo a la obligación de realizar por los órganos gestores, en todos los procesos clave de ejecución del PRTR, una evaluación de los riesgos de fraude y conflicto de interés, estableciendo un catálogo de posibles riesgos y una metodología para su apreciación, incorporando en su Anexo V una herramienta práctica de valoración del riesgo⁷².

El citado PMA fue objeto de pronto examen por la Audiencia de Cuentas de Canaria cuyo Informe valorativo de 20 de octubre 2022 se pueden destacar las siguientes propuestas de mejora y que fueron:

- Establecimiento de un marco común de integridad aplicable al entero sector público autonómico y a la gestión de cualquier tipo de fondo, abarcando también el ámbito de gestión del sector público institucional.

⁷² La citada modificación tomó en consideración la Guía de Medidas Antifraude elaborada por el SNCA.

- Refuerzo de la estructura organizativa interna para la prevención, supervisión, control y persecución en materia antifraude y conflictos de intereses y, de forma, particular, para la coordinación entre las distintas consejerías a fin de garantizar la actuación uniforme y cohesionada por parte del Gobierno de Canarias.
- Adaptación del PMA por parte de las diferentes Consejerías y entidades de la Administración autonómica participantes en el PRTR a su realidad y/o ámbito de actuación, conforme a lo previsto en el apartado 1 del PMA.
- Desarrollo de la cultura ética en el seno de la organización pública, con especial énfasis en las acciones formativas y de concienciación.
- Impulso a la implantación de los canales de denuncia domésticos y externos de información, en cumplimiento de la Directiva 2019/1937 de 23 de octubre de 2019, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

Para satisfacer estas recomendaciones, el Consejo de Gobierno de Canarias, en sesión 29 de diciembre de 2022, y dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 29.3 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos, creó una Comisión Técnica de Trabajo, y cuyo objeto era estudiar y analizar las posibles alternativas de sistemas de gestión y organización para la lucha contra el fraude y la corrupción, incluido el canal de denuncias y proponer un modelo para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y su sector público, en el marco del PRTR.

La ambición de este primer acuerdo del Gobierno, se completó con el de 18 de marzo de 2024, por el que se define el marco estructural para la prevención, supervisión y seguimiento contra el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en el ámbito de la CAC. La relevancia de dicho instrumento se revela porque plasma el compromiso del Gobierno en la lucha contra el fraude y la corrupción y, en correspondencia con ello, mandar a los Departamentos competentes por razón de la materia a preparar el marco regulador del modelo organizativo autonómico para la prevención, seguimiento y control del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en el ámbito de la Administración de la CAC y su sector público, en aras a atender las recomendaciones y nacionales, así como las de la Auditoría de Cuentas de Canarias. Pero el Consejo da un paso más, puesto que se atreve a encomendar a la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, a través de la Intervención General, el impulso y la tramitación del procedimiento de elaboración y aprobación de un Decreto que establezca la estructura organizativa, en el ámbito de la Administración Pública de la CA de Canarias y su sector público, para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. En este contexto, se promulga el Decreto 1/2025, de 29 de enero, por el que se aprueba la estructura organizativa y el régimen de actuación contra el fraude, la corrupción y los conflictos de

interés en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el marco de ejecución y gestión de los fondos adscritos al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁷³.

Como señala su Exposición de Motivos, dicha norma reglamentaria tienen por objeto reforzar el modelo organizativo de prevención y lucha contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el sector público institucional autonómico, con objeto de atender, en un primer momento, la exigencia normativa en el ámbito de gestión de los fondos del MRR, asentando las bases que permitan extender el objeto de su actuación al ámbito de gestión general del sector público autonómico, mejorando el sistema de gestión y control interno.

Ahora bien junto a ese objetivo principal, se ponen de relevancia otros objetivos adicionales como son:

- impulsar una formación especializada dirigida a las personas responsables.
- definir el procedimiento de actuación en los casos en los que se aprecie un conflicto de interés, ante la falta de desarrollo autonómica de la normativa básica y
- reforzar la cultura ética dentro de la organización pública

Especialmente importante resulta la previsión en el Decreto, de la ubicación sistemática y dependencia de la denominada *Unidad Antifraude*. Y así, se señala que en cada departamento, organismo y demás entidades ejecutoras de fondos adscritos al PRTR existirá una unidad con competencias transversales y con separación de funciones respecto de la gestión, de manera que pueda canalizarse de forma centralizada los expedientes de riesgo de fraude, corrupción o conflicto de intereses y realizar las tareas propias del control interno de la entidad ejecutora.

La estructura organizativa se asienta en tres niveles:

- Nivel 1 o de Control interno que realicen los órganos ejecutores y gestores en el ámbito de cada entidad encargada de la realización de proyectos financiados con fondos del MRR.
- Nivel 2 encomendado a unidades u órganos independientes funcionalmente de la gestión de nivel 1, centrado en el control ex ante de legalidad.

⁷³ El Decreto consta de catorce artículos, estructurados en tres capítulos. El Capítulo I en el que define su objeto y ámbito de aplicación, junto con la previsión de un sistema integrado de control. El Capítulo II titulado “Sistema organizativo de prevención y control”, en el que tras la delimitación del sistema integrado de control, seguidamente identifica las funciones en las que han de intervenir y coordinarse las distintas unidades y órganos que participan en el nivel 1 del ciclo antifraude. El Capítulo III “Conflictos de Interés” desarrolla el procedimiento a seguir en los casos en los que se aprecie la concurrencia de un conflicto de interés, complementando la regulación básica contenida en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero.

- Nivel 3 consistente en el régimen de auditorías y controles a posteriori realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)⁷⁴.

A los efectos del Decreto, son de aplicación las definiciones de fraude, corrupción y conflicto de intereses contenidas en la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (Directiva PIF), y en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

El art.5 del Decreto 1/2025 está íntegramente destinado a regular las denominadas Unidades antifraude, que quedan definitivamente ubicadas en cada Departamento, organismo o demás entidades ejecutoras de fondos adscritos al PRTR. Se configuran como unidades con competencias transversales y con separación de funciones respecto de la gestión, de manera que puedan canalizarse de forma centralizada los expedientes de riesgo de fraude, corrupción, conflictos de interés o doble financiación, y realizar las tareas propias del control interno de la entidad ejecutora⁷⁵.

El sistema se cierra con la previsión de un *Comité Antifraude* que tiene como fin el diseño de la estrategia de lucha contra el fraude, el seguimiento, actualización y evaluación de su aplicación, elevando, en su caso, propuesta de actualización del PMA que apruebe el Gobierno de Canarias. Dicho Comité es asistido por la *Comisión Técnica*, como órgano colegiado de soporte y apoyo técnico del Comité Antifraude, y a quien le corresponde el estudio y la emisión de informes, propuestas y realización de una labor de coordinación de la actividad de las Unidades Administrativas Antifraude.

⁷⁴ Ello, en su condición de Autoridad de Control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia conforme a lo establecido en el artículo 21 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias en los términos previstos en el artículo 6.2 de la Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁷⁵ Las unidades administrativas antifraude constituidas asumen, entre otras, las siguientes funciones: a) Supervisar y realizar un seguimiento del funcionamiento regular y de la correcta aplicación y eficacia de las medidas de prevención, detección y corrección en relación con los riesgos identificados, detectando vulnerabilidades y proponiendo acciones; elaborar, con la participación de las unidades ejecutoras, la evaluación de riesgos asociados a la aprobación de la actuación pública, y su revisión de forma periódica, junto con el seguimiento de la implementación de las medidas correctoras; evaluar posibles responsabilidades, elevando propuesta a la Comisión Técnica Antifraude, así como su seguimiento; ser la unidad de contacto departamental en materia antifraude; liderar los procesos de formación y concienciación en materia antifraude.

5. CONCLUSIONES

La integridad públicas hoy en día constituye un elemento fundamental de cualquier actuación pública, y el objetivo primordial de cualquier actuación política. Para hacerla efectiva el ordenamiento europeo ha incorporado instrumentos específicos para que, quienes conocen de actuaciones irregulares, puedan comunicarse con los organismos supervisores encargados de la salvaguarda de la integridad de los asuntos públicos.

En el ámbito comunitario, se está conformando actualmente una legislación antifraude de segunda generación, entre cuyos hitos legislativos destaca la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (Directiva PIF) de 2017 y el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea (EPPO) de 2017 y la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de protección del informante.

La aprobación del PRTR conlleva la incorporación de principios y criterios que no son la referencia habitual en los procedimientos de nuestras Administraciones Públicas, tales como el sistema de *hitos y objetivos*, el moderno principio de no causar un daño significativo al medio ambiente (DNSH). Ello, implica un esfuerzo organizativo y un completo cambio de mentalidad en los empleados públicos para adaptarse a esas nuevas exigencias, y cuya positivización culminó con la promulgación de la Ley 4/2021, de 2 de agosto.

La gestión de los Fondos Europeos Next Generation constituye un reto y un desafío para las entidades públicas y privadas que están vinculados a la ejecución de dichos fondos. Junto a la ejecución, se ha consolidado el compromiso para las entidades encargadas de gestionar esos fondos de salvaguardar el fraude, el conflicto de interés, la corrupción y la doble financiación.

El concepto de “buena administración”, como derecho de los ciudadanos es indisoluble de cualquier política de integridad. Este paradigma, en el contexto del Derecho administrativo moderno, no debe basarse únicamente en el control *ex post* de la Administración, sino que debe ampliarse a la gestión de los recursos y al control

Canarias, ha adaptado las previsiones de la Directiva 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 y de la 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 que se ha concedido al informante un verdadero estatuto de protección con el Decreto 91/2024, de 24 de junio, por el que crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

El sistema de integridad pública en Canarias se cierra, majestuosamente, con la promulgación del referido Decreto antifraude, que crea por primera vez, por

un lado, un elemento instrumental, la Unidad Antifraude para el ejercicio de los cometidos que se le asigna en materia de prevención de la corrupción y el fraude; y por otro, un elemento espiritual, cual es el énfasis en la concienciación y formación de los empleados públicos en Canarias sobre esta nueva materia.

Todo lo anterior permite concluir que el panorama de integridad pública en el archipiélago se encuentra ampliamente reforzado, lo cual no debe significar que tales estructuras y sistemas de política antifraude deban de dejar de expandirse. Así, se ha de reforzar el desarrollo reglamentario en coordinación con modernos códigos de conducta que incorporen los últimos principios éticos y pautas de comportamiento para nuestros empleados públicos.

Los *Fondos Next Generation* han sido la excusa, pero también, la gran oportunidad para implantar un auténtico sistema de integridad pública en nuestra Comunidad, a propósito de la peculiar forma de gestión de estos fondos europeos y la alta exigencia de su sistema de integridad y control.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS ACUÑA, María Concepción (2021): *La gestión de los Fondos Next Generation*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2021.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2016): “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación”, *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea (20129): “La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 12,126-151.
- GIMENO FELIÚ, José María (2021): “El desafío de los fondos Next Generation como elemento de transformación de la gestión pública”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24, 21-41.
- “De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55,.
- KÖLLING, Mario (2021): “Los fondos de recuperación: negociación, objetivos y gestión entre cohesión y modernización”, *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 14-36.
- PÉREZ MONGUIÓ, José María (2019): “La irrupción del estatuto del denunciante: un instrumento de buen gobierno para la lucha contra la corrupción”, en Castillo Blanco, Federico, *Compliance e integridad en el sector público*, Valencia:Tirant lo Blanch.
- PINTOS SANTIAGO, Jaime (2022): *El nuevo instrumento Next Generation EU*, Bilbao: Arazadi.
- SÁEZ LARA, Carmen (2023): “El estatus jurídico del informante tras la Ley 2/2023 de protección de personas informantes y de lucha contra la corrupción”, *Revista de Derecho de Trabajo y Protección Social*, 3. 46-69.

