

## INFORME 5/2025

### **La gestión de los Fondos Next Generation EU y su impacto en el fortalecimiento de la cultura de integridad. Referencia al Ayuntamiento de Madrid**

#### I. Consideraciones generales

La gestión de fondos públicos debe estar siempre fuera de toda sospecha de fraude, corrupción, conflicto de intereses o irregularidades administrativas. La prevención y el control son pilares sobre los que ha de sustentarse esa gestión.

La procedencia de Fondos de la Unión Europea se rige por estrictas normas que pretenden asegurar una utilización eficiente y una protección eficaz de los intereses financieros de la UE. En este sentido, el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge la obligación para el Parlamento Europeo y el Consejo de adoptar las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecten a esos intereses financieros.

El Tratado mencionado recoge los siguientes principios:

- de buena gestión financiera
- la aplicación de un control interno efectivo y eficiente
- la prevención, detección, corrección y seguimiento de los fraudes y otras irregularidades

Las obligaciones que el Tratado establece en relación con la gestión de fondos europeos están expresadas de manera muy relevante respecto de los Fondos "Next Generation UE". Estos Fondos se enmarcan en el impacto económico y social que la pandemia provocada por la COVID-19 tuvo en el conjunto de países de la Unión Europea, y están regulados en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, donde se exponen los objetivos de dicho Mecanismo, su financiación y las normas para la concesión de dicha financiación. En su artículo 22 se establecen obligaciones para la protección de los intereses financieros de la UE. Así, dicho precepto en su apartado 1, dispone que:

*1. Al ejecutar el Mecanismo, 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 finanziadas 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. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria.*

El apartado 2.b) de dicho artículo 22 dispone la obligación de los Estados miembros de: *tomar las medidas oportunas para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses según se definen en el artículo 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*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

1

#### Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 17/09/2025 11:51:48

CSV : CVLC2AYO4QEKBZD



*ejecución de las reformas y los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia.*

En este contexto, en España la regulación de los Fondos Next quedó establecida en dos Ordenes:

1.- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), en cuyo artículo 6 se establece la exigencia de un "Plan de Medidas Antifraude", justificado en la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

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

## **II. Plan de Medidas Antifraude**

El Plan de Medidas Antifraude (PMA) queda configurado como elemento esencial en la gestión de los Fondos Next, y garante de que la utilización de los fondos sea conforme a la regulación sobre prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Las Ordenes de Hacienda aprobadas, antes aludidas, contienen los elementos que han de recoger los PMA que se aprueben, y que hacen alusión a la obligación de la entidad gestora de los Fondos de:

- efectuar una autoevaluación de la situación de partida
- identificar los riesgos que pudieran producirse durante la ejecución de estos
- el establecimiento de un conjunto de medidas en torno a los cuatro elementos del ciclo antifraude: prevención, detección, corrección y persecución del fraude, para evitar la corrupción y los conflictos de intereses.
- complementando todo ello con la obligación de ejecutar acciones formativas para el desarrollo de una cultura ética y de prevención del fraude en el seno de la organización
- establecimiento y gestión de canales de denuncia en los que se pueda informar de casos de fraude, corrupción o conflictos de intereses.

En este sentido, la *Resolución de 30 de abril de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas para la prevención, detección y corrección del fraude aprobadas por las entidades del sector público estatal en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: similitudes, diferencias, riesgos y oportunidades de mejora (BOE 5 de agosto de 2024)* señala como elementos básicos:

1. Código de ética y/o conducta.
2. Manuales que desarrollen el modelo o sistema antifraude en los que se debería incluir, entre otros aspectos, un análisis de los riesgos de fraude, corrupción y conflicto de intereses a los que se enfrenta la entidad, identificando cuál es el riesgo inherente, la probabilidad de que ocurra, el impacto que supondría, los procedimientos y controles implementados



para mitigar o reducir su probabilidad de ocurrencia y/o el alcance del impacto, cuantificando el riesgo residual y las acciones a llevar a cabo para los riesgos residuales relevantes; un control periódico del sistema en el que se analicen las variaciones surgidas en los riesgos, impactos y las modificaciones en los procedimientos y controles previstos en el sistema, valorando la efectividad de los existentes.

3. Canal de denuncias, alertas y/o consultas que garantice la confidencialidad del alertador o denunciante y del denunciado.
4. Régimen sancionador para los comportamientos contrarios al Código Ético o constitutivos de fraude, corrupción y conflicto de intereses.
5. Órgano de Vigilancia que revise y supervise periódicamente el modelo, detectando posibles vulnerabilidades y proponiendo las acciones a llevar a cabo en la implementación y desarrollo del modelo y de la ética en la entidad.
6. Órgano que tramite y resuelva las denuncias, alertas o dudas, dirima los posibles conflictos éticos y disipe las dudas planteadas sobre la aplicación del Código o del Plan Antifraude de la Entidad, actuando con independencia, objetividad, competencia y confidencialidad.
7. Adecuada difusión de los elementos de los sistemas y de su funcionamiento, orientado a que se conozca por todos aquellos a los que va dirigido.
8. Acciones formativas sobre el funcionamiento y contenido de los sistemas y sus elementos, de manera que se garantice que los empleados los conocen y los pueden utilizar.

El Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, publicado en el BOE de 5 de agosto de 2024, anteriormente citado, incluye una serie de recomendaciones en la gestión de los Fondos Next, entre las que podemos destacar:

- RECOMENDACIÓN N.º 1: Se recomienda al Gobierno que promueva la finalización de los trabajos para la Estrategia Nacional Antifraude de manera que sirva de marco a las políticas, planes y sistemas que a nivel individual desarrollen las entidades públicas. Cabe recordar que ha fecha actual aun no consta aprobada la Estrategia.
- RECOMENDACIÓN N.º 3: *Para conseguir la plena eficacia de los sistemas y planes antifraude, se sugiere que, de manera progresiva y aprovechando la experiencia que se vaya acumulando, se extienda su aplicación al resto de las actividades no vinculadas con el PRTR, pues resulta incoherente con la cultura de integridad, donde se encuadran estos sistemas, limitar su empleo a unas áreas concretas de actividad y, más aún, que se discrimine por el origen de su financiación.*



- **RECOMENDACIÓN N.º 9:** Se recomienda al Gobierno que impulse el desarrollo y la integración de las tecnologías de *datamining* de manera coordinada, como una herramienta especialmente útil en la lucha contra el fraude, la corrupción, el conflicto de intereses y la doble financiación.

### **III. Plan de Medidas Antifraude en el Ayuntamiento de Madrid**

En el contexto expuesto se sitúa el Plan de Medidas Antifraude del Ayuntamiento de Madrid, aprobado el 24 de marzo 2022, por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. Es punto de partida de la estrategia de integridad pública, y que permite, además de cumplir con la normativa antes referida, hacer camino hacia una mejor cultura ética que beneficie la gestión de los fondos públicos.

El Plan ejerce, por una parte, un efecto disuasorio ante conductas de fraude, corrupción y conflictos de intereses, lo que contribuye a su prevención; y por otra parte contiene procedimientos para detectar esas actividades si se produjeran, garantizando así una adecuada gestión.

Por Decreto del Alcalde, de fecha 27 de marzo de 2022, se creó el Comité de Seguimiento del Plan de Medidas Antifraude, regulándose su composición y funcionamiento. Tiene como finalidad el control, seguimiento y supervisión del cumplimiento del Plan para la gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Como viene siendo destacado desde la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción es la prevención uno de los aspectos más destacados de la lucha contra el fraude y la corrupción. Esta prevención, auspiciada desde la Unión Europea a través de sus distintas normas, y en concreto en las que se refieren a la gestión de Fondos Europeos, queda compuesta de distintos factores, que van desde una adecuada formación, el autoconocimiento de las debilidades en la gestión, la identificación de banderas rojas, hasta la implementación de medios para conocer los posibles riesgos, lo cual en sí mismo ya es una herramienta disuasoria.

Uno de dichos factores es el buzón de denuncias de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. Este buzón permite a ciudadanos y empleados públicos, transmitir sus percepciones de debilidad y malas prácticas en el ámbito municipal, con objeto de prevenir y gestionar los eventuales riesgos de fraude y conflictos de intereses que puedan producirse. Creado al amparo de lo dispuesto en el Reglamento Orgánico que regula el funcionamiento de la Oficina, ha ampliado su ámbito competencial al atribuirsele también la recepción de denuncias en el Plan de Medidas Antifraude del Ayuntamiento para la gestión de los Fondos Next Generation; y más recientemente como buzón del sistema interno de información cuya implantación esta exigida por 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. También es de señalar que dicho buzón queda recogido como una práctica ética del Ayuntamiento de Madrid, encuadrada en el Código de Buenas Prácticas aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su sesión de 23 de marzo de 2023, en cuyo Anexo I se recoge, como *Buena Práctica*, la prevención del fraude y de los conflictos de intereses.

El funcionamiento de este buzón está recogido en páginas WEB del Ayuntamiento y especialmente en la página WEB de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción. El buzón contiene un formulario tipo para facilitar la comunicación, siendo posible cumplimentar el mismo con los datos del denunciante o, si así se desea, de manera anónima sin aportar más datos que los relativos al asunto denunciado. Se incorporan las necesarias garantías para la protección de

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

4

#### Información de Firmantes del Documento



CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR OFICINA MUNICIPAL CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN  
URL de Verificación: [https://servint.madrid.es/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 17/09/2025 11:51:48

CSV : CVLC2AYO4QEKBZD



denunciantes y denunciados, la confidencialidad de las informaciones y la protección de los datos de carácter personal, permitiendo al solicitante el anonimato de su denuncia.

Asimismo, este buzón sirve para conocer la percepción de la ciudadanía sobre diversos riesgos, expuestos en las denuncias, que han sido tenidos en cuenta en la emisión de informes, por parte de esta Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, en su esencial función de prevención.

#### **IV.- Sistemas tecnológicos para mejorar la prevención y gestión de fondos públicos**

Por otra parte, conviene hacer una breve referencia a los sistemas tecnológicos como medios para mejorar la prevención y la gestión de fondos públicos. Respecto de los Fondos Next Generation, fue aprobada la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero. En esta Orden se regula el contenido mínimo de la declaración de ausencia de conflicto de interés (en lo sucesivo, DACI) de los decidores en los procedimientos de contratación o de concesión de ayudas, así como un procedimiento de análisis ex ante del riesgo denominado MINERVA.

MINERVA es una herramienta informática de *datamining* para el análisis de riesgo de conflicto de interés que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) pone a disposición de todas las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales participantes en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (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 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Los usuarios de la herramienta habrán de estar previamente autorizados en la aplicación CoFFEE.

Las bases de datos y los sistemas y herramientas informáticas son esenciales para la prevención y detección de fraude, como queda expuesto en la normativa europea y estatal. Consciente de dicha relevancia, esta Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, como instrumento principal para reforzar las buenas prácticas para prevenir e investigar posibles casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito de conductas que comporten conflicto de interés, inició la tramitación de propuesta de Convenio con el Consejo General del Notariado, que fue firmado por el Alcalde, la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal y el Presidente del Consejo General del Notariado, el 16 de noviembre de 2022. El objeto de este Convenio es establecer las condiciones para que el Ayuntamiento de Madrid, a través de esta Oficina Municipal y de la Agencia Tributaria de Madrid, pueda acceder a las bases de datos de titularidades reales y de personas con responsabilidad pública del Consejo General de Notariado.

Es incuestionable la utilidad que los sistemas de IA pueden tener en la prevención y detección de conductas irregulares, de fraude o corrupción. Se podrán manejar y rentabilizar grandes cantidades de datos que permitirán sacar a la luz prácticas no deseables en dicho ámbito, con más facilidad y menos recursos humanos. Si bien no podemos olvidar que la utilización de herramientas de la IA para prevenir y atajar comportamientos de fraude, corrupción, conflictos de intereses o irregularidades administrativas tiene un reverso, y es que además de las posibles vulneraciones de derechos por el propio uso incorrecto de algoritmos y datos, también puede ser utilizada precisamente para llevar a cabo dichos comportamientos irregulares.



## V.- CONCLUSIONES:

**Primera.-** Los Planes de Medidas Antifraudes han sido elaborados en cumplimiento de la obligación legal exigida por la Unión Europea para la gestión de los Fondos Next Generation. La evidente eficacia de estos planes aconseja extender sus contenidos a la gestión de todos los fondos públicos, independientemente de su procedencia, ya sean europeos, nacionales, autonómicos o locales.

Se puede considerar esta posible extensión a todos los fondos públicos como una oportunidad de mejora para una gestión más eficiente contra el fraude, la corrupción y los conflictos de interés en el ámbito público. Si bien ello requeriría un sustento legal, como si existe en el caso específico de la gestión de Fondos *Next Generation*, que permitiera su implantación para todo tipo de fondos públicos, elevando así los referentes éticos y las buenas prácticas en línea con los estándares exigidos por la Unión Europea.

**Segunda.-** Es importante que los Planes no se configuren como meros actos de trámite sino como necesarios elementos para una mayor eficacia contra el fraude, con un adecuado seguimiento de su cumplimiento y una actualización de sus contenidos para adaptarlos a la prevención y detección de riesgos que pudieran ir produciéndose. La OCDE, en su Manual sobre Integridad Pública (2020) pone de manifiesto que: *En las entidades que no realizan evaluaciones periódicas los riesgos sistemáticos para la integridad pueden prosperar, ya que las actividades de control pueden resultar ineficaces en relación con un entorno de riesgo dinámico. Los planes de corrupción y fraude evolucionan constantemente, a menudo en respuesta a los cambios en los controles.* Añade que *para comprobar que funcionen eficazmente y sean proporcionales a los riesgos identificados las organizaciones del sector público deben supervisar y poner a prueba los controles seleccionados, en particular en las áreas que se enfrentan a mayores riesgos. Dado que en las medidas de atenuación de riesgos intervienen muchos funcionarios y varios departamentos, es necesario que se comunique claramente cómo evaluar la eficacia de los controles en los procedimientos y la orientación pertinentes. Las evaluaciones de la calidad de los controles proporcionan pruebas de cómo los controles atenúan los riesgos y deben comunicarse a todos los propietarios de los riesgos.*

**Tercera.-** El establecimiento de buzones de denuncias, con las garantías previstas en 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, y la incorporación de dichos buzones a los Planes de Medidas Antifraude, así como la ampliación de estos Planes a la gestión de todos los fondos públicos, supondría optimizar esa gestión pública, aumentar la confianza de la ciudadana y elevar los referentes éticos de las Administraciones Públicas.

**Cuarta.-** El Ayuntamiento de Madrid ha sido referente en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley 2/2023, de 20 de febrero ya mencionada, con la creación, dentro del plazo legal, de un Sistema Interno de Información, con su buzón correspondiente y el debido procedimiento, habiendo atribuido la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid su responsabilidad a la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción.

Igualmente, el Ayuntamiento de Madrid ha elaborado un Plan de Medidas Antifraude, con todos los elementos y contenidos legalmente exigidos, y con la creación de un Comité Antifraude, lo que le permite avanzar, en términos de integridad pública, en la gestión de todos los fondos públicos que ejecuta el Ayuntamiento.

