

LA PAERIA



Ajuntament de Lleida

MEMÒRIA DE LA COMISSIÓ DE SEGUIMENT DEL PLA DE MESURES ANTIFRAU DE L'AJUNTAMENT DE LLEIDA

(Abril 2023 – Desembre 2023)



INTRODUCCIÓ

Al maig de 2023 es va publicar la Memòria corresponent al període d'abril 2022 a març 2023 que equivaldria al primer any de vigència del Pla de Mesures Antifrau (PMA).

Comentat [JS1]: Millor especificar un mes de l'any

A fi de regularitzar a partir d'ara les memòries amb els anys naturals s'ha elaborat la memòria del 2023, que en realitat correspon als seus últims nou mesos ja que els primers ja constaven a l'anterior memòria.

De tota manera, pel que fa a l'aplicació del Pla de Mesures Antifrau aquest mesos han comportat novetats prou importants per provocar una revisió i actualització del Pla a primers del 2024.

El maig de 2023 es van celebrar eleccions municipals que han comportat un canvi de l'equip de govern de la corporació. Aquest fet ha afectat a la fluïdesa en la convocatòria de les sessions de la Comissió de seguiment del PMA, fet, que de ben segur durant aquest 2024 es regularitzarà.

CONSTITUCIÓ I MEMBRES

La Comissió de seguiment del Pla de Mesures Antifrau constituïda el 12 d'abril de 2022, no ha variat en la seva composició.

Tot i això, està pendent d'adaptar la composició al cartipàs municipal 2023-2027, que es farà en la modificació del Pla de Mesures Antifrau.



SESSIONS DE LA COMISSIÓ

D'abril a desembre de 2023 la Comissió ha realitzat una única sessió, de la que, com a breu resum de les activitats desenvolupades, podem detallar:

➤ Sessió 2/2023, de 5 de maig de 2023:

- S'informa de la primera aplicació del Protocol de Gestió de Conflictes d'Interès: Abstenció voluntària d'un tècnic municipal per possible conflicte d'interès.
- Realització de consultes sobre els problemes d'aplicació de Minerva en termini adreçades a la SGFE, FEMP i SNCA.
- Consulta efectuada a l'OAC sobre les bústies de denúncia.
- S'informa de la incorporació d'informes de risc de frau als expedients de contractació.
- S'aprova la 1a Memòria de la Comissió,
- S'informa sobre el resultat de la fiscalització del Tribunal de Cuentas/Sindicatura de Comptes als PMA dels ajuntaments amb finançament NGEU.
- S'informa de les dificultats en el compliment de l'Ordre HFP/55/2023 i l'aplicació de Minerva.
- S'aprova una circular sobre el nomenament de tècnics que hagin d'intervenir en projectes NGEU.
- S'informa sobre la Llei 2/2023 sobre protecció de l'informant.



EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES ATORGADES AL PLA DE MESURES ANTIFRAU:

MESURES I SUBMESURES DESENVOLUPADES EN EXECUCIÓ DEL PLA DE MESURES ANTIFRAU

- PREVENCIÓ:

Pel que fa a les mesures de prevenció durant el 2023 es va incorporar dins de l'apartat de formació:

- a. Formació específica en aspectes de frau i corrupció:
 - i. Webinar 'Noves eines de seguiment informàtic i alertes en un entorn de dades estructurades per al control de la contractació pública local' de Localret (27/04/2023)
 - ii. Jornades sobre la llei de protecció del denunciant organitzades per la Diputació de Barcelona i la Fundación Democracia y Gobierno Local (1 i 2/06/2023)
- b. Formació en PRTR (amb apartats sobre frau i corrupció):
 - i. Jornada sobre la gestió dels fons MRR executats pels ens locals organitzada per la Generalitat (26/09/2023).

- DETECCIÓ:

En quant a la detecció s'han afegit les següents actuacions que acabarien de completar aquest apartat de verificació de les DACI i es reforçaria l'apartat de les bústies de denúncia:

- 1. Verificació de les DACI amb informació provinent d'altres fonts:
 - a. Comprovació a través de les bases de dades:



- i. Eines de prospecció de dades o de puntuació de riscos: es va realitzar el primer anàlisi de possibles conflictes d'interès amb Minerva el 05/07/2023.

2. Bústia de denúncies: el 12/06/2023 es va afegir com a possible bústia de denúncies el Canal de comunicació d'informants adreçat bàsicament a treballadors i altres persones amb algun tipus de relació de caire laboral o contractual amb l'ajuntament.

AUTOAVALUACIÓ ANUAL DE RISCOS

L'autoavaluació de riscos vigent és l'aprovada per la Comissió de 6 de febrer de 2023 amb un resultat de 80,7 punts. En l'apartat de conflictes d'interès, prevenció del frau i corrupció es van obtenir 56 punts, fet que suposa una millora en el global del 43,85 % i en l'apartat de conflicte d'interès, prevenció del frau i corrupció d'un 100 %. L'autoavaluació situa el risc global com a mitjà.

INFORMAR DELS PROCEDIMENTS D'INVESTIGACIÓ DE FRAU

Respecte l'última de les competències atorgades a la Comissió, cal dir que durant la resta d'aquest any no s'ha obert cap procediment d'investigació de frau, continuant-se amb el mostreig d'expedients que es venia fent, i afegint els anàlisis preceptius amb Minerva.

ALTRES FETS DESTACABLES

- Requeriment de la Sindicatura de Comptes/Tribunal de Cuentas del 06/09/2022 "Fiscalización de los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participan en la ejecución de las medidas del plan de recuperación, transformación y resiliencia":



Ajuntament de Lleida

Al mes de juny la Sindicatura de Comptes va emetre el seu informe on l'Ajuntament de Lleida surt amb un alt grau d'acompliment, i no se'l cita mai com a incidència. El 27/07/2023 el Tribunal de Cuentas va aprovar el seu informe amb els mateixos resultats, sense que l'ajuntament rebés cap assenyalament com incomplidor, mantenint-se entre les administracions locals que havien obtingut un major grau d'acompliments. D'aquests informes se n'ha donat compte en els Plens de l'Ajuntament de 28/07/2023 i 28/09/2023.

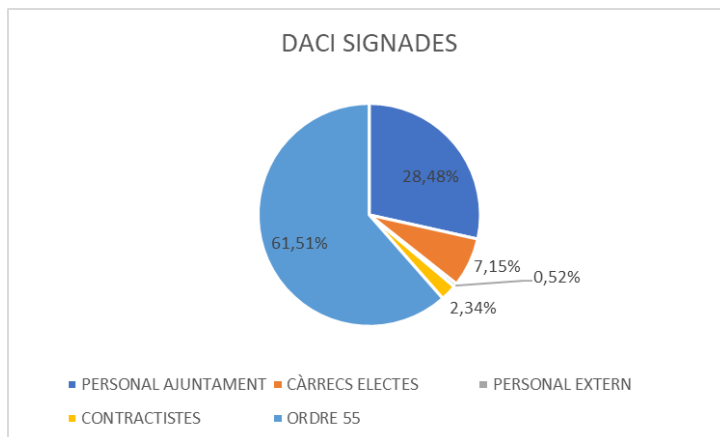
Totes les deficiències assenyalades en aquests informes, en el moment que es van rebre, ja s'havien solucionat i millorat de la següent manera:

- Pel que fa a l'autoavaluació, actualment hem doblat la puntuació indicada a l'informe passant dels 28 punts als 56 (de 64 possibles) de l'última autoavaluació realitzada (22/01/2023).
 - Respecte el contingut dels plans de mesures antifrau en relació amb els quatre elements del cicle antifrau, en aquest moment ja es disposa de l'únic element que faltava: l'avaluació de riscos. En la sessió 01/2023, de 6 de febrer, de la Comissió de Seguiment del Pla de Mesures Antifrau de l'Ajuntament de Lleida es va aprovar la matriu de riscos de contractació amb un coeficient total de risc objectiu de 1,26, sent el risc mínim acceptable de 3.
 - Finalment, en referència a les mesures de detecció incloses en els plans de mesures antifrau, on s'assenyalava de que no se'n disposava. En aquest moment, des de febrer de 2023, ja disposem de l'eina Minerva facilitada per l'AEAT que ja ha estat provada i utilitzada satisfactòriament, i en la propera revisió del Pla de Mesures Antifrau es podrà incloure aquesta eina de detecció. De tota manera, de forma mes o menys manual, mitjançant l'aplicació de mostrejos, s'han emprat sistemes de detecció amb resultats satisfactoris des de finals de 2022.
- Durant aquest any s'han signat 769 DACI que formen part d'una setantena d'expedients de contractació i que es poden desglossar en:
 - Personal de l'Ajuntament de Lleida: 219



Ajuntament de Lleida

- Càrrecs electes de l'Ajuntament de Lleida: 55
- Contractistes: 18
- Col·laboradors externs (empreses i empleats): 4
- Sotmesos a l'anàlisi de Minerva: 473



CONSULTES EFECTUADES

Durant el 2023 s'han efectuat diverses consultes a entitats relacionades amb la lluita antifrau sobre qüestions que s'han anat plantejant durant la tramitació dels expedients de contractació de NGEU i en l'execució del PMA. Pràcticament en tots els casos s'ha aconseguit una resposta pel supòsit plantejat.

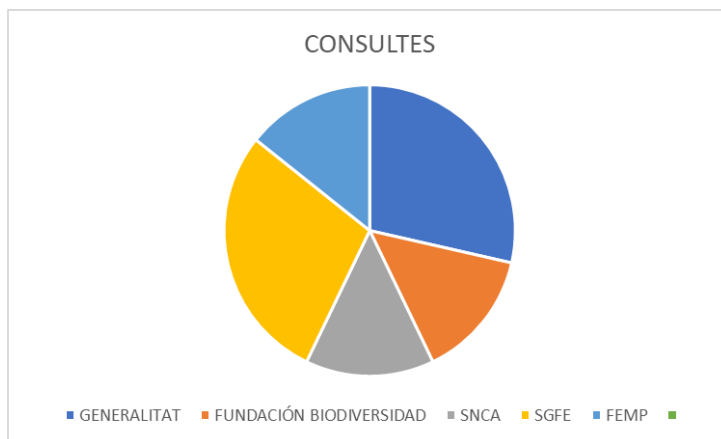
A mode de resum podem ressaltar:

- Consulta sobre l'aplicació d'una clàusula incorporada als PCAP a instància de la Generalitat que afecta a la devolució de les garanties.
 - Dep. d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya (12/07/2023-24/11/2023): Indica que l'entitat executora ha de certificar el compliment de les Fites i Objectius a CoFFEE i l'autoritat responsable ha de donar la conformitat de bona execució per poder fer les devolucions.



Ajuntament de Lleida

- Secretaria General de Fondos Europeos (31/07/2023-03/08/2023): Declara que no son competents pel que fa a la matèria.
- Intervención General de la Administración del Estado (03/08/2023-03/08/2023): Remeten a la SGFE.
- Consultes sobre la impossibilitat d'efectuar l'anàlisi de Minerva per la no presència del subprojecte a CoFFEE:
 - FEMP (02/05/2023-05/05/2023): Contacten amb el Ministeri per solucionar-ho.
 - Fundación Biodiversidad(02/05/2023-23/05/2023): S'incorpora el subprojecte a CoFFEE.
 - DG de Fons Europeus i Ajuts d'Estat de la Generalitat (22/08/2023-28/08/2023): Ho traslladen a l'Agència Catalana de Residus que comunica l'alta el mateix dia.
- Consulta sobre la necessitat d'analitzar amb Minerva les pròrrogues de contractes que hagin passat Minerva o no:
 - Secretaria General de Fondos Europeos (24/10/2023-27/10/2023): Si no hi ha canvis en les fases d'adjudicació no cal tornar a passar Minerva.





COMPROVACIONS I VERIFICACIONS

Tal com s'ha indicat abans, s'han generat més de 750 DACI corresponents a més de 70 expedients de contractació NGEU. Les comprovacions han consistit en revisar tots els documents existents en aquests expedients i valorar la necessitat de que el/s signant/s hagin emplenat una DACI, i que aquesta sigui l'adequada dels 6 tipus existents actualment; amb el resultat de que, majoritàriament, es disposava de totes les DACI necessàries i sols ha calgut canviar en algun cas el model de DACI signat.

Pel que fa a les verificacions s'ha optat per continuar fent una sèrie d'informes de verificació de caràcter trimestral seguint un procediment que intenta ser el màxim d'exhaustiu possible, però alhora limitat; inspirant-se en el pla de control del MITMA. Les verificacions son totals o parcials segons la fase de contractació i engloben tots els departaments gestors i es te en compte les quanties i els riscos detectats.

Al incrementar-se tan el nombre d'expedients a verificar com el perllongament en el temps d'alguns d'ells, s'ha anat adaptant el procediment de mostratge per intentar arribar al màxim d'ells i no repetir sistemàticament els anàlisis sense massa nous elements a estudiar.

Durant aquest període s'ha pogut verificar el 4t trimestre del 2022, el 1r trimestre del 2023 i s'ha iniciat el 2n trimestre del 2023.

Pel que fa al resultat de les verificacions i comprovacions:

- 4t trimestre 2022: 11 expedients verificats (2 en la totalitat, 9 en una fase) amb un resultat de 9 informes no favorables amb observacions i 2 favorables.
- 1r trimestre 2023: 7 expedients verificats (3 en la totalitat, 4 en una fase) amb un resultat de 5 informes no favorables amb observacions i 2 favorables.

El fet de que en la majoria s'hagi obtingut un resultat de no favorable amb observacions, ve donat, en tots aquests casos, per la valoració estricta i literal de la presència d'alguna de les banderes vermelles



Ajuntament de Lleida

presentes al Pla de Mesures Antifrau. Però després de l'anàlisi, en cap dels casos, s'ha detectat que aquests avisos esdevinguin un risc real.

Pel que fa a les banderes vermelles, en les verificacions efectuades al 2023, s'han examinat 17 expedients. S'han produït dos tipologies de banderes vermelles:

- a) "negoci extern encobert". Es tracta d'una mateixa bandera vermella ocasionada per la una persona que participa en la majoria d'expedients. Hores d'ara ja s'ha desactivat la bandera ja que ha quedat justificada la situació que ho produïa.
- b) "presentació d'una única oferta o nombre anormalment baix de proposicions optant a la licitació". S'ha produït en licitacions de subministraments o serveis molt específics.

Val a dir que totes aquestes deteccions no comportaven cap risc de frau o sospita perceptible i per tant no s'han traslladat a la Sindicatura de Greuges per a la seva investigació.

APLICACIÓ DE L'ORDRE HFP/55/2023

L'execució de l'establert en aquesta ordre no ha estat gens fàcil, bàsicament establia uns nous models de DACI i l'aplicació de l'anàlisi de possibles conflictes d'interès entre els decisors (participants en la fase d'adjudicació dels contractes) i els licitadors (i els seus titulars reals) a través de l'eina de l'AEAT Minerva abans de l'adjudicació dels contractes, i uns procediments a seguir si els resultats comportaven el descobriment d'alguna bandera vermella o negra.

De seguida ens vàrem adaptar al nou model de DACI que ja van passar a signar tots els participants en les fases d'adjudicació; però l'inici dels anàlisis amb Minerva no es va poder produir fins juliol 2023, quan teòricament ja s'havia d'aplicar a tota licitació publicada amb posterioritat al 26 de gener de 2023.

Tot i que l'eina ha funcionat sempre correctament i els resultats sempre s'han pogut obtenir al dia següent, aquest desajust es deu bàsicament a tres raons fonamentals:

1. En si, tècnicament, Minerva no va entrar en funcionament efectiu i estable fins entrat el mes de març.



2. La principal dificultat que s'ha trobat per poder aplicar Minerva "ex ante", es que per poder-ho fer, cal que el subprojecte del que forma part cada expedient de contractació estigui donat d'alta a CoFFEE, i en la introducció de les dades s'hagi arribat a l'apartat "d'actuacions", amb les dades introduïdes pels departaments, confirmades pel vicesecretari i validades pel Ministeri corresponent.

Aquí, ens trobem en que la realitat dels subprojectes, a fi d'acomplir correctament amb les Fites i Objectius marcats, ha fet que s'arribi a les fases d'adjudicació dels contractes molt abans que l'alta a CoFFEE i el trasllat de tota la informació necessària i el seus procediments de confirmació i validació.

Quan en la majoria d'expedients ens hem trobat en aquesta situació hem fet consulta, tal i com ja s'ha explicat anteriorment, de com procedir als diferents organismes que vetllen pel funcionament de Minerva i CoFFEE i administracions decisores, i malauradament la resposta sempre ha estat la mateixa: Minerva s'havia de passar abans d'adjudicar i si el subprojecte no estava a CoFFEE s'havia de demanar al Ministeri o administració corresponent que el donés d'alta i introduir tot seguit totes les dades necessàries per obtenir el Codi de Responsable d'Operacions per poder passar Minerva.

Com que això, en molts casos, comportava quasi l'incompliment segur dels terminis d'execució s'ha procedit a continuar amb les adjudicacions i efectuar "ex post" els controls a Minerva tan ràpidament com estigués disponible a CoFFEE. En tots els casos que s'ha pogut, s'ha advertit a l'administració convocant i s'ha esperat l'alta a CoFFEE per efectuar l'anàlisi "ex ante".

3. Una altra qüestió que ha contribuït a alentir aquest control ha estat el fet de que l'anàlisi a Minerva sols el pot passar el responsable d'operacions de l'expedient, figura, que correspon al responsable de l'òrgan de contractació. Així, la majoria de d'anàlisis efectuats s'han hagut de realitzar a través de l'alcalde o la primera tinent d'alcalde, amb les dificultats que això comporta per aconseguir els marges temporals en les seves agendes que la realització de l'anàlisi requereix, ja que aquest s'efectua en dues fases separades: petició i obtenció del resultat i trasllat del mateix a CoFFEE.



Un cop vista aquesta situació s'ha consultat primer als organismes que gestionen Minerva i CoFFEE si es podia efectuar d'una altra manera més àgil, obtenint sempre les mateixes respostes de cenyir-se estrictament a l'Ordre, i finalment, també s'ha fet arribar una queixa sobre la viabilitat d'aquest procediment de consultes a la FEMP, FMC i ACM que s'han sumat a la mateixa per transmetre-la a la Secretaria General de Fondos Europeos sense cap resultat.

En resum, aquest any han passat l'anàlisi a Minerva 33 expedients dels 39 possibles. Dins dels que no l'han passat encara hi ha els 5 expedients corresponents al Pla Iglú 2023-24 on encara no s'ha pogut transferir i obtenir la validació corresponent a CoFFEE per poder fer l'anàlisi a Minerva i donada la impossibilitat de tenir aturades les adjudicacions en aquestes dates s'ha optat per efectuar-ho "ex post" tan aviat com tècnicament sigui possible.

El resultat de tots aquests controls "ex ante" o "ex post" han estat aclaparadorament positius, sense que s'hagi detectat cap bandera vermella dins del mes d'un miler de comprovacions de creuament de dades entre persones i empreses que ha efectuat Minerva.

Tan sols en dos dels expedients hem obtingut banderes negres (cas on l'AEAT no te dades dels titulars per fer els creuaments). Un dels casos, on l'anàlisi s'efectuava "ex post", s'ha solucionat finalment després de fer dos requeriments per a que s'aportessin les dades necessàries de l'empresa adjudicatària.

En l'altre cas, on l'anàlisi es podia fer "ex ante", es van fer tres requeriments al licitador afectat perquè aportés dades vàlides sobre els titulars.

TASQUES PENDENTS A DESENVOLUPAR DURANT 2024

- Completar i estendre la formació sobre antifrau, sobretot a tots els operadors en matèria de NGEU, i en general a tot el personal de l'ajuntament.
- Adequar les diferents circulars i protocols existents sobre la matèria als nous requeriments efectuats a través de l'Ordre HFP/55/2023.



Ajuntament de Lleida

- Revisar i actualitzar el Pla de Mesures Antifrau.
- Afegir els informes d'anàlisi de riscos trimestrals corresponents a 2023 als expedients de contractació (Annexa).
- Finalitzar la verificació del risc del trimestres restants de 2023.
- Efectuar una nova autoavaluació de riscos de l'Ordre HFP/1030/2021.
- Millorar l'eficiència en la realització dels anàlisis de Minerva.

TASQUES QUE CALDRÀ DESENVOLUPAR DURANT 2024

- Efectuar les verificacions trimestrals de risc del 2024.
- Actualitzar l'Autoavaluació de riscos de l'Ordre HFP/1030/2021.
- Continuar amb la formació en tots els àmbits sobre les matèries d'antifrau, corrupció i conflicte d'interès.
- Estar pendents de possibles novetat legislatives que afectin l'àmbit del PRTR i la integritat.
- Assegurar el compliment de les mesures antifrau que es vagin demanant en les diferents justificacions dels projectes que van finalitzant.