

TRÁMITES A EFECTUAR PARA EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL RIESGO DE CONFLICTO DE INTERÉS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE EJECUTAN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) REGULADO EN LA ORDEN HFP/55/2023, DE 24 DE ENERO, DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Ref.: Informe 2 OT_MRR-UCA de 01-03-2023.

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de **Presupuestos Generales del Estado para el año 2023**, en su Disposición adicional centésima décima segunda (*Análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos administrativos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*), con vigencia indefinida, ha añadido a las obligaciones que deben contemplar los planes de medidas antifraude, el **análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR**, mediante una herramienta informática de *data mining* gestionada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT).

Para su desarrollo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha dictado 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, aplicable a los procedimientos de contratación o concesión de subvenciones cuya convocatoria se publique a partir del 26 de enero de 2023 (fecha de entrada en vigor).

Su finalidad es actuar como medida preventiva, reduciendo el potencial conflicto de interés y, como consecuencia, también el fraude, eliminando aquellas posibles influencias en la toma de decisiones sobre la adjudicación de contratos o concesión de subvenciones.

Las nuevas disposiciones podrán ser de aplicación a la ejecución de fondos europeos distintos de los relativos al PRTR, en caso de que por la normativa comunitaria reguladora de aquéllos resultara exigible.

La Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública ha editado una Guía práctica para la aplicación de la Orden HFP/55/2023 y la Agencia Tributaria un Manual de Usuario del Sistema de Análisis de Riesgos de Conflictos de Interés (MINERVA), a lo que debemos unir el Manual de Usuario de la plataforma CoFFEE.

I.- Perfiles de gestión.

- **Entidad Ejecutora:** entidad (en nuestro caso, la UCA) a la que 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 decisora.
- **Órgano gestor de proyecto y subproyecto:** órgano que en el ámbito de la Entidad Ejecutora (UCA) es responsable de la elaboración, firma y tramitación del Informe de gestión del proyecto o subproyecto. El Órgano Gestor firmará también los Informes de

previsiones y los Certificados de cumplimiento de los hitos y objetivos críticos y no críticos del proyecto o subproyecto. Le corresponde identificar en la plataforma CoFFEE al Responsable de Operación, colaborar en la generación del código de referencia de la operación (CRO) y recibir, en su caso, los resultados del análisis del conflicto de interés.

- **Responsables de Operación:** órgano responsable de los procedimientos de contratación (órgano de contratación) o de concesión de las subvenciones (órgano competente para la concesión de la subvención). El responsable de operación realizará el análisis del riesgo de conflicto de interés a través de la herramienta informática de la Agencia Tributaria (MINERVA). En el caso de los órganos colegiados que realicen estas funciones, su representación se regirá por el artículo 19 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.
- **Editores:** los responsables de operación podrán designar personas concretas (**Editores**) a las que habilitar un perfil de editor de operaciones en la plataforma CoFFEE para la asistencia en la carga de información y para colaborar en la preparación de los ficheros que el responsable de operación subirá a MINERVA para realizar las consultas.
- **Superior jerárquico del decisor:** titular del órgano o unidad donde se integre el decisor y que tenga facultades de dirección y coordinación de su actividad. Le corresponde instar ante el Comité antifraude, a través del responsable de operación, la emisión de informe sobre el decisor afectado, así como resolver, de forma motivada, la aceptación de la participación del decisor afectado en el procedimiento u ordenar al decisor su abstención.

II.- Código de referencia de operación (CRO).

Previamente a la introducción de datos en la herramienta MINERVA, el **responsable de la operación** se asegurará de haber recibido el código de referencia para la misma (CRO) generado por la plataforma CoFFEE. A estos efectos, se seguirá el procedimiento siguiente:

- a) El **órgano gestor del proyecto, subproyecto o subproyecto instrumental** (en adelante, **NODO**) en el que se integre la operación dará de **alta a la actuación** en la plataforma CoFFEE, debiendo validarla. La creación de una actuación solo es posible si el proyecto, subproyecto o subproyecto instrumental correspondiente está revisado.

La herramienta CoFFEE no permitirá generar un código de referencia de operación (CRO) en tanto no se haya creado previamente la actuación del proyecto, subproyecto o subproyecto instrumental donde se integre el concreto procedimiento de contratación o de concesión de subvenciones.

- b) A continuación, el **usuario con perfil EDITOR** del órgano gestor dará de **alta al tipo de instrumento jurídico** (Tipo: contrato o subvención) en la actuación correspondiente. Seguidamente, procederá a dar de **alta el instrumento jurídico concreto** sobre el que se debe realizar el análisis de conflicto de interés (por ejemplo, una licitación de

contrato o subvención concreta), cumplimentando los campos que lo identifican. Cada actuación podrá disponer de uno o varios instrumentos jurídicos asociados.

Efectuado el alta, automáticamente, la plataforma CoFFEE asignará un código único de operación (CRO) a dicho instrumento jurídico específico siempre que esté marcado el check *“Requiere una verificación de conflicto de interés”*. Este código permitirá, en su momento, el enlace automatizado entre la aplicación MINERVA y el sistema de información de gestión del PRTR (CoFFEE).

- c) El usuario con perfil EDITOR procederá a dar de **alta al “perfil de responsable de operación”** para dicho instrumento jurídico u operación. Dicha alta es necesaria para poder acceder a la herramienta MINERVA.
- d) A continuación, las solicitudes de Responsable de Operación deben ser **aprobadas por el Responsable del NODO** (órgano gestor del proyecto, subproyecto o subproyecto instrumental), de forma individual o conjunta, a través de la plataforma CoFFEE. Estas aprobaciones requieren activar la casilla *“Declaro que son ciertos los datos a firmar y confirmo mi voluntad de firmar”*, procediendo luego a su firma mediante un certificado electrónico cualificado.
- e) Por último, la plataforma CoFFEE trasladará automáticamente a MINERVA los datos correspondientes al *“Responsable de Operación + Código de Operación”*. En un plazo máximo de 24 horas, el responsable de operación dispondrá de acceso a MINERVA, recibiendo además un **correo electrónico tipo informándole de su alta en CoFFEE**, datos identificativos concretos de la operación y de que se ha procedido a solicitar su alta en MINERVA.

III.- Cumplimentación y firma de las DACI de los decisores.

El **responsable de la operación** recabará de cada decisor de la operación la cumplimentación y firma electrónica de sus declaraciones DACI.

IV.- Acceso a la plataforma MINERVA.

Únicamente los **responsables de operación** accederán a MINERVA para evaluar la información sobre riesgo de conflicto de interés. Para ello se autenticarán con su NIF, mediante certificado electrónico cualificado emitido de acuerdo con las condiciones que establece la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza que, según la normativa vigente en cada momento, resulte admisible por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, o mediante el sistema Cl@ve, regulado en la Orden PRE/1838/2014, que permite al ciudadano relacionarse electrónicamente con los servicios públicos mediante la utilización de claves concertadas, previo registro como usuario del mismo. A tal efecto, desde el sistema CoFFEE se remiten a la AEAT los NIF de los responsables de operación y los códigos de referencia de operación para los que haya de habilitarse el acceso en MINERVA.

El acceso a la herramienta se realizará a través de la sede de la Agencia Tributaria, concretamente a la URL de la herramienta MINERVA:

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/procedimientoini/ZA25.shtml>

El usuario procederá a **realizar una petición de análisis** (Opción: “Envío de peticiones de análisis de riesgos”), indicando la operación para la que se realiza. La herramienta comprobará que el usuario que intenta acceder está autorizado en la lista de usuarios responsables de operación que se ha obtenido desde el sistema CoFFEE.

La solicitud de la información devolverá un **acuse de recibo** y el resultado de la solicitud podrá consultarse al día siguiente de haberse realizado.

V.- Datos a facilitar a MINERVA para la consulta.

Los **responsables de operación** deberán incorporar en MINERVA el **código de referencia de operación (CRO)** y la **información relativa a los intervinientes** en los procedimientos para poder realizar *ex ante* el análisis del riesgo de conflicto de interés, en los términos siguientes:

- a) Los números de identificación fiscal de las personas sujetas al análisis (decisores de la operación), junto con su nombre y apellidos.
- b) Los números de identificación fiscal de las personas físicas o jurídicas participantes en cada procedimiento, junto con su nombre y apellidos en el caso de las primeras y razón social en el caso de las segundas, que concurren al mismo como licitadoras o solicitantes. En el caso de subvenciones de concurrencia masiva (más de cien solicitudes) el análisis de riesgo de conflicto de interés se realizará siguiendo lo establecido en el anexo III de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero. Cuando se trate de subvenciones no masivas (menos de cien solicitudes), el análisis de riesgo de conflicto de interés se realizará sobre todas las solicitudes.

La lista de Decisores y la lista de potenciales beneficiarios se podrá introducir manualmente o cargar desde un fichero con formato .csv o .txt, con el formato “NIF;NOMBRE”.

En caso de que el potencial beneficiario sea una persona jurídica extranjera sin NIF español, deberá considerarse que se ha obtenido una bandera negra del sistema MINERVA y los responsables de operación solicitarán la información de titularidad real de acuerdo con lo regulado en el artículo 7 de la Orden HPF 55/2023 de 24 de enero.

En el caso de que el potencial beneficiario sea una persona física extranjera sin NIF español, por el momento no es posible realizar el control de conflicto de interés *ex ante* con MINERVA, sin perjuicio de las posibles auditorías a llevar a cabo por las autoridades de auditoría del MRR competentes, lo que debe ser comunicado a los decisores de la operación.

En todos los casos se deberá marcar el check aceptando las condiciones de uso de la plataforma MINERVA y luego descargar el “**Resguardo de la petición**”, que podrá incorporarse al sistema CoFFEE.

VI.- Resultado del análisis del conflicto de interés.

El **responsable de la operación**, al día siguiente, dispondrá del resultado del análisis de riesgo de conflicto de interés en la propia herramienta MINERVA. Para ello, deberá acceder a través de la opción “*Consulta de resultados de análisis de riesgo*” y descargar el “**Documento Resumen de Conflicto de Interés**”, que recogerá en un documento único la posible existencia de riesgo de conflicto de interés entre todos los decisores y participantes en el procedimiento.

Tras dicho análisis sistemático y automatizado podrán darse tres resultados:

- i. No se han detectado banderas rojas, por lo que el procedimiento puede continuar.
- ii. Se han detectado una o varias **banderas rojas**, poniendo de manifiesto la existencia de riesgo de conflicto de interés, por lo que no se podrá continuar con el procedimiento hasta dilucidarlas. El **responsable de la operación** deberá poner la bandera roja en conocimiento del decisor afectado y del superior jerárquico del decisor afectado, a fin de que, en su caso, se abstenga en el plazo de dos días hábiles.
- iii. Se ha detectado una o varias **banderas negras**, indicativas de que no se dispone de datos (no se ha encontrado la titularidad real de la persona jurídica solicitante). En este caso, no implicará la suspensión automática del procedimiento en curso, pudiendo continuar con el mismo.

Recibido el resultado del análisis, **el responsable de operación deberá:**

- a) Comunicarlo al **Órgano gestor del proyecto y subproyecto** en el que se integre la actuación en el sistema de información de gestión del PRTR,
- b) Comunicarlo a las **personas sujetas al análisis** del riesgo del conflicto de intereses, a fin de que se abstengan si, con respecto a las mismas, ha sido identificada la existencia de una situación de riesgo de conflicto de interés, señalizada con una bandera roja.
- c) Registrarlo en el **sistema de información de gestión del PRTR (CoFFEE)**, vinculándolo a la Operación específica que corresponda, a los efectos de las posibles auditorías específicas sobre conflicto de interés a llevar a cabo ex post en el ámbito de la estrategia de auditoría que determine la Intervención General de la Administración del Estado como Autoridad Independiente de Auditoría, acordada con la Comisión Europea.
- d) Los Responsables de Operación autorizados son los únicos usuarios que pueden anexar documentación o eliminarla en la plataforma CoFFEE (a través del módulo de Auditoría) con respecto a las Operaciones en las que estén autorizados. Introducirán:

- Cada uno de los Documentos Resumen de Conflicto de Interés descargados desde la plataforma MINERVA.
- Las Declaraciones de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI) firmadas por los decisores y posibles beneficiarios del proceso.
- En los supuestos de no abstención del decisor, si fuera necesario solicitar a la plataforma MINERVA el informe de detalle de riesgos, se introducirá también copia del mismo.
- Cualquier otro documento relativo al procedimiento.

Cuando se identifique un riesgo de conflicto de interés (bandera roja de MINERVA) se podrán dar las situaciones siguientes:

- En el plazo de dos días hábiles, el **decisor afectado podrá abstenerse**. El análisis del riesgo de conflicto de interés se volverá a llevar a cabo respecto de quien lo sustituya en el procedimiento.
- **Si la persona afectada no reconociera la validez de la identificación**, dispondrá de un plazo de dos días hábiles para alegar de forma motivada, ante su superior jerárquico, que no reconoce la validez de la información, debiendo ratificar su manifestación de ausencia de conflicto de interés, mediante la firma, en este momento, de una nueva DACI, cuya redacción reflejará debidamente la situación planteada y la ausencia de conflicto de interés. Se deberá seguir a tal fin el modelo previsto en el anexo II de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero.

En caso de que no se produjera dicha abstención, el **responsable de la operación** solicitará a MINERVA (Opción: *“Consulta de informes de detalle de riesgos en caso de no abstención del decisor”*) información adicional de los riesgos detectados, indicando, como justificación para la obtención de dichos datos, que la abstención no se ha producido. La información adicional sobre la situación de riesgo de conflicto de interés identificada que proporcione MINERVA no incorporará la identificación de terceras personas, sino únicamente una descripción de los riesgos. **Esta información adicional se trasladará por el Responsable de la Operación al superior jerárquico del decisor.**

- De oficio o a instancia del superior jerárquico correspondiente, el responsable de la operación, podrá, así mismo, **acudir al Comité Antifraude correspondiente para que emita informe**, en el plazo de dos días hábiles, sobre si, a la luz de la información disponible, procede o no la abstención en el caso concreto. Por su parte, el Comité antifraude podrá solicitar informe a la **Unidad especializada en asesoramiento en materia de conflicto de interés la Intervención General de la Administración del Estado** (de nueva creación). En este caso, la opinión deberá emitirse en el plazo de dos días hábiles que se añadirán al plazo contemplado anteriormente.
- A la vista de la información adicional proporcionada por MINERVA, de la alegación motivada del decisor afectado y en su caso, del informe del Comité Antifraude, **el superior jerárquico del decisor afectado resolverá, de forma motivada:**

- a) Aceptar la participación en el procedimiento del decisor señalado en la bandera roja.
- b) Ordenar al decisor señalado en la bandera roja que se abstenga. En este caso, el órgano responsable de operación repetirá el proceso, de manera que el análisis del riesgo de conflicto de interés se volverá a llevar a cabo respecto de quien sustituya a la persona que, en cumplimiento de este proceso, se haya abstenido en el procedimiento.

El **responsable de operación será responsable de que se dé de alta en la aplicación CoFFEE** la documentación relativa a la alegación motivada de ausencia de conflicto de interés, la circunstancia de la abstención, la información adicional proporcionada por MINERVA, el informe del Comité Antifraude y la decisión adoptada por el superior jerárquico, a los efectos de las posibles auditorías a llevar a cabo por las autoridades de auditoría del MRR competentes.

Con motivo de la adopción de estas medidas las entidades podrán llevar a cabo actividades que conlleven el tratamiento de datos personales.

VII.- Actuaciones en caso de entidades sin información de titularidad real en las bases de datos de la AEAT.

Una vez comprobado por la AEAT que no dispone de los datos de titularidad real del licitador o solicitante, recibida la respuesta de MINERVA, el **responsable de la operación** podrá continuar con el procedimiento en curso.

Los órganos de contratación y órganos de concesión de subvenciones podrán:

- Solicitar a los participantes en los procedimientos, la información de su titularidad real, siempre que la AEAT no disponga de la información de titularidades reales de la empresa objeto de consulta y así se lo haya indicado mediante la correspondiente bandera negra al responsable de la operación de que se trate.
- Esta información deberá aportarse al órgano de contratación o de concesión de subvenciones en el plazo de cinco días hábiles desde que se formule la solicitud de información. La falta de entrega de dicha información en el plazo señalado será motivo de exclusión del procedimiento en el que esté participando.
- Será obligatorio establecer este requisito en los pliegos de contratación y en la normativa reguladora de la subvención, o bien que se exija su obtención por alguna otra vía alternativa.
- Los datos, una vez recibidos, serán adecuadamente custodiados de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

- A través del MINERVA, el responsable de operación llevará a cabo un nuevo control *ex ante* del riesgo de conflicto de interés, indicando, en lugar del licitador/solicitante, los titulares reales recuperados por los órganos de contratación o concesión de subvenciones.

VIII.- Registro de accesos al sistema MINERVA.

El sistema guarda un registro de auditoría de todos los accesos realizados al mismo, conteniendo la información sobre el peticionario y la información accedida.

Oficina Técnica MRR-UCA
Director de Economía
Antonio Vadillo Iglesias