

INSTRUCCIONES SOBRE EL PLAN DE VERIFICACIÓN

INSTRUCCIÓN 1/2026, modificando 1/2024

1. OBJETIVO

El artículo 74.1.a del Reglamento (UE) 2021/1060 sobre disposiciones comunes (en adelante RDC), indica que la AG/OIG *“llevará a cabo las verificaciones de gestión para verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado, que la operación cumple el Derecho aplicable, las condiciones del programa y las condiciones para que la operación reciba ayuda”*. El mismo artículo en su párrafo 2 indica: *“Las verificaciones de gestión contempladas en el apartado 1, párrafo primero, letra a), se efectuarán en función de los riesgos y serán proporcionadas en relación con los riesgos detectados ex ante y por escrito. Las verificaciones de gestión incluirán comprobaciones administrativas de las reclamaciones de pago presentadas por los beneficiarios y comprobaciones de las operaciones sobre el terreno. Dichas verificaciones se llevarán a cabo antes de la presentación de las cuentas de conformidad con el artículo 98.”*

La finalidad del plan de verificación es, por tanto, lograr la confianza absoluta en que **el sistema de gestión aplicado** a cada expediente/pago:

- Garantiza que los bienes y servicios financiados se han entregado realmente.
- Asegura que los pagos cumplen la normativa aplicable, las condiciones del programa y los requisitos de admisibilidad.
- Previene la doble financiación.
- Proporciona evidencias suficientes ante la Autoridad de Auditoría y la Comisión Europea sobre la fiabilidad del sistema de gestión y control.

La función de verificación debe realizarse por personal distinto del encargado de la gestión, asegurando así la separación de funciones tal y como debe contemplarse en los documentos de Sistemas de Gestión y Control de los OIG.

De acuerdo con lo anterior, esta instrucción tiene por objeto el establecimiento de los elementos mínimos de los planes de verificación que deben cumplir los OIG en el periodo FEMPA 2021-2027 con la finalidad de garantizar la verificación de un porcentaje de los expedientes/pagos conforme a criterios de evaluación de riesgo.

Su objeto es la **verificación de la buena gestión del OIG y no, por tanto, la detección de eventuales casos de fraude.**



2. TERMINOLOGÍA

Con carácter previo al desarrollo de la instrucción, se clarifican los siguientes términos:

La población seleccionada para la aplicación de cada plan de verificación se denomina **“PRE-PROPUESTA”**. Esta unidad se utiliza exclusivamente para determinar la población de pagos asociada a un mismo plan de verificación y está compuesta por pagos examinados (verificaciones administrativas e in situ), así como por pagos no examinados.

A efectos de homogeneizar la terminología utilizada en las descripciones de los OIs y en los planes de verificación, se entiende que una **OPERACIÓN** está constituida por uno o varios proyectos, entendidos como cada uno de los expedientes tramitados por el órgano gestor competente. A su vez, cada proyecto o expediente puede generar uno o varios **PAGOS**, entendidos como cada desembolso realizado por la Administración a un tercero.

En consecuencia, cada pre-propuesta estará integrada por un conjunto de PAGOS que pueden corresponder total o parcialmente a uno o más EXPEDIENTES (pudiendo existir varios pagos por expediente dentro de una misma pre-propuesta) y a una o más OPERACIONES.

A continuación, se detallan las fases para la aplicación de un plan de muestreo:

3. FASES DEL PROCEDIMIENTO

FASE I: SELECCIÓN DE CRITERIOS DE RIESGO

El OIG establecerá un sistema que permita clasificar los expedientes/pagos en función de criterios de riesgo asociados en última instancia a cada uno de los expedientes/pagos que formen una determinada pre-propuesta.

Para una determinada pre-propuesta, se admite que todos los pagos correspondientes a un mismo expediente compartan el mismo nivel de riesgo, en la medida en que los criterios de riesgo afecten por igual al expediente. Asimismo, en determinados casos, podrá asignarse un mismo nivel de riesgo a todos los expedientes vinculados a un mismo tipo de operación, cuando concurren factores homogéneos.

Dicho nivel de riesgo se podrá mantener o modificar para las siguientes pre-propuestas, como consecuencia de las revisiones correspondientes de los criterios de riesgo.

A efectos del cálculo y asignación del riesgo, y para la determinación de las muestras y ampliación de los porcentajes, en su caso, esta instrucción utiliza la terminología “expedientes/pagos”, pudiendo el análisis realizarse a nivel de operación, expediente o pago.

En todo caso, no se utilizarán criterios relacionados con el funcionamiento o los procedimientos del OIG,



sino exclusivamente aquellos vinculados a las características de la operación, salvo cuando el OIG sea también el beneficiario, donde se podrán tener en cuenta factores de riesgo propios de los beneficiarios del anexo I.

En consecuencia, cada OIG podrá:

- Asignar un nivel de riesgo por tipo de intervención o actividad, aplicable a todos los expedientes incluidos en dicho tipo cuando presenten factores homogéneos de acuerdo con cada modalidad de gestión.
- Asignar un nivel de riesgo por expediente, aplicable a todos los pagos derivados del mismo.
- Asignar un nivel de riesgo individual a cada pago.
- Aplicar un modelo mixto que combine los criterios anteriores, asignando el riesgo por tipo de intervención o actividad, por expediente o por pago, según proceda.

En el anexo I de la presente instrucción se establece **una lista NO cerrada de criterios de riesgo**.

Cada OIG deberá establecer la clasificación de los expedientes/pagos según su nivel de riesgo, sobre la base de su experiencia previa y, en particular, de la siguiente información:

1. Experiencia previa adquirida en el periodo FEMP 2014-2020, en la que había una verificación administrativa del 100% de los pagos y una verificación sobre el terreno por muestreo. Esta información permitirá conocer aquellos elementos que determinan los riesgos en base a donde se han encontrado más irregularidades en el ámbito de la gestión y la verificación, detectando así los riesgos asociados.
2. Experiencia previa adquirida en el periodo FEMP 2014-2020, sobre el resultado de los trabajos e incidencias y errores detectados a nivel de los Organismos Intermedios de Certificación (OIC).
3. Experiencia previa adquirida en el periodo FEMP 2014-2020, sobre el resultado de las auditorías realizadas por la Autoridad de Auditoría a nivel de operaciones.
4. Experiencia adquirida por los OIGs en el actual periodo FEMPA 2021-2027 durante el proceso de verificación, así como de los resultados de los controles realizados sobre los expedientes/pagos tramitados.
5. Cualquier otra información procedente de cualquier otra fuente o de controles o auditorías llevados a cabo por otros órganos o autoridades que al OIG le permita determinar los riesgos asociados a los pagos a certificar.

Dicha información deberá ser evaluada al menos en función de:

- Las incidencias e irregularidades detectadas en expedientes/pagos similares en periodos o ejercicios contables anteriores.
- Probabilidad calculada de ocurrencia de irregularidades
- Impacto en el pago a solicitar a la COM de las incidencias o irregularidades que hayan sido detectadas con anterioridad.



Finalmente, y utilizando la información disponible en APLIFEMPA, y, en su caso en ApliFEMP, tanto la AG como los OIG podrán realizar un análisis de la aplicación del plan de muestreo, en relación con:

- Las principales incidencias detectadas por el OIG en el proceso de verificación.
- Resultados de las incidencias detectadas por el OIG-Control.
- Resultados de las irregularidades e incidencias detectadas por la Autoridad de Auditoría.

FASE II: CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES Y PAGOS DE ACUERDO CON CRITERIOS DE RIESGO, DETERMINACIÓN DE LAS MUESTRAS Y COMPROBACIÓN DE LOS PAGOS

Una vez definidos los criterios de riesgo, el OIG clasificará los expedientes/pagos conforme a dichos criterios.

A partir de esta clasificación, se seleccionará la muestra para su examen mediante un muestreo estratificado por nivel de riesgo.

La clasificación de los niveles de riesgo será:

- ALTO
- MEDIO
- BAJO
- MUY BAJO

En función de dicha clasificación de expedientes/pagos se agruparán los pagos de la pre-propuesta que tengan un mismo nivel de riesgo asignado, y se examinarán los pagos seleccionados, bien mediante un muestreo aleatorio o bien mediante uno sistemático (que se deberá recoger en el Plan de Verificación), de manera que la muestra cubra los porcentajes siguientes de cada grupo de riesgo:

- ALTO → 100%
- MEDIO → 50%
- BAJO → 25%
- MUY BAJO → 5%

Estos porcentajes se refieren, o bien directamente a los pagos con un determinado nivel de riesgo, o bien a aquellos expedientes cuyo importe total alcance el importe de los pagos sobre el que debe hacerse la verificación¹.

Cada OIG escogerá el sistema y lo consignará en su correspondiente plan de verificación.

En el caso de encontrar incidencias en las verificaciones, se eliminará el pago con dicha incidencia hasta que

¹ Es decir, si hay que examinar por ejemplo un 25% en el caso de riesgo bajo, se puede escoger el 25% de los pagos/expedientes o los pagos/expedientes necesarios para sumar el 25% del importe total de pagos de riesgo bajo



no sea subsanada y se ampliará el número de pagos a examinar, siempre y cuando el error detectado supere el 2% del importe total del plan de verificación/plan de muestreo, utilizando el mismo procedimiento y en las proporciones siguientes:

- MEDIO → 50%, adicional, llegando ya al 100%.
- BAJO → 25%, adicional.
- MUY BAJO → 5% adicional.

Y en el caso de encontrar nuevas incidencias en alguno de los pagos de la ampliación de muestra, se eliminará igualmente el pago con dicha incidencia hasta que no sea subsanada, y se repetirá de nuevo el proceso ampliando los pagos examinados en las proporciones siguientes:

- BAJO → 50%, adicional, llegando ya al 100%.
- MUY BAJO → 10% adicional, que se incrementará tantas veces como irregularidades se detecten por cada ampliación de muestra.

En estos casos, cuando se detecten incidencias o errores en las verificaciones de gestión, el **OIG procederá a su catalogación** de acuerdo con su naturaleza:

- **Error o incidencia de carácter sistémico.** Se define como aquel error detectado en la muestra verificada que tiene incidencia en la población no verificada y que se produce en circunstancias similares y bien definidas. Serían ejemplos de este tipo de error aquellas incidencias que afecten: a unas bases reguladoras, a las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP), a los pliegos de cláusulas que rijan un determinado contrato, etc.
- **Error o incidencia de carácter aleatorio.** Se define como aquel error que no es considerado como sistémico. Este concepto no descarta la probabilidad de que el error encontrado en la muestra verificada esté también presente en la población no verificada.

En el supuesto de que el error o la incidencia sea catalogada como **de carácter sistémico no procederá la ampliación** de la muestra. En este supuesto, se procederá a identificar todas las operaciones de pago afectadas por ésta y se adoptarán las medidas necesarias para su corrección.

Anualmente, y sobre la base de la experiencia adquirida, se revisará la clasificación de los criterios de riesgo con el fin de ajustar el plan de verificación del organismo.

Asimismo, únicamente los expedientes/pagos examinados deberán contar con listas de verificación debidamente cumplimentadas y firmadas.

MATRIZ RIESGO DE VERIFICACIONES

Para facilitar la clasificación de los expedientes/pagos por parte de los verificadores la Autoridad de Gestión ha desarrollado un instrumento de evaluación del riesgo.



Este instrumento, denominado “Matriz de Riesgo de Verificaciones” (MRV), está disponible en la página web del FEMPA, en el siguiente enlace:

<https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/fempa/gestion>

El objetivo final de la MRV es que todos los OIG dispongan de ella para aplicar el plan de verificación y además que éste pueda actualizarse de una manera ágil y sencilla a medida que se avance en experiencia en la aplicación de los planes.

Mediante la MRV se podrán clasificar los expedientes/pagos en ALTO, MEDIO, BAJO y MUY BAJO, obteniendo para cada uno de ellos una puntuación final que permita, además de clasificarlos, ordenarlos de mayor a menor riesgo.

En el caso de pagos que obtengan la misma puntuación, si fuera necesario elegir aquellos que se tienen que verificar, se podrá aplicar el criterio de selección aleatorio o sistemático estableciendo una muestra representativa de expedientes según tipos de actividad, objetivos específicos y prioridades, dentro de cada modalidad de gestión.

SITUACIONES ESPECIALES

Se podrá alcanzar el 100% de verificación de los pagos en los siguientes supuestos:

- Cuando la experiencia adquirida no sea suficiente para establecer un plan basado en riesgos, como en el caso de OIG nuevos.
- En el caso de OIG cuya senda financiera sea inferior a 1,2 millones de euros anuales sin asistencia técnica,
- En el caso de OIG cuyo plan financiero se ejecuta únicamente en relación con uno o dos tipos de actividad y únicamente en relación con la misma tipología de expedientes.
- En el caso de OIG que tengan separación de funciones entre la unidad que selecciona y aprueba la operación² y la unidad que comprueba la realidad de la prestación de los bienes y servicios y de los gastos declarados, esta segunda unidad podrá asumir la función de verificación de gestión recogida en el art. 74 RDC realizando así el 100% de las verificaciones.

VERIFICACIÓN *IN SITU*

El Plan de Verificación contempla las verificaciones de gestión, que comprenden, además de la verificación administrativa, la verificación *in situ*.

Siguiendo las recomendaciones dadas por la Comisión, **Risk based management verifications Article 74(2) CPR 2021-2027 (CPRE_23-0005-01 24/05/2023)** la verificación *in situ* deberá comprobar que la entrega de

² Se considera como unidad que selecciona y aprueba la operación aquella competente para la selección de las operaciones que van a recibir apoyo del FEMPA, ya sea a través de órdenes de subvenciones como actuaciones del propio OIG a través de procedimientos de contratación o de encargos a medios propios





Financiado por
la Unión Europea

SECRETARIA GENERAL DE PESCA

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN
PESQUERA Y ACUICULTURA

los productos, obras o servicios cumplen con los términos de la ayuda y respetan el derecho aplicable, incluyendo las normas sobre publicidad. También incluirá la verificación de si el beneficiario proporciona información sobre la implementación física y financiera de la operación (incluyendo los indicadores de realización y de resultado). Por tanto, las verificaciones sobre el terreno deben llevarse a cabo una vez que la operación esté lo suficientemente avanzada.

Se recomienda que, cuando un pago se seleccione por riesgos relativos a la verificación *in situ*, también se realicen las verificaciones administrativas correspondientes, con el fin de asegurar una información completa de la operación y la mitigación de los riesgos.

FASE III: DETERMINACIÓN DE LA PRE-PROPUESTA DE PAGO DEL OIG

El OIG deberá determinar el conjunto de pagos que cumpla los porcentajes mínimos de pagos verificados en el apartado anterior. Este conjunto de pagos se incluirá en una pre-propuesta del OIG-gestión al OIG-control y estará asociada a un plan de verificación.

Esta pre-propuesta del OIG-gestión constará de pagos verificados con sus listas de verificación y de pagos no verificados, que estarán asociados a un plan de verificación. Además, incorporará un informe de verificación en donde se describa el proceso de aplicación del plan.

Debe considerarse que cada OIG, con la coordinación adecuada entre gestores y verificadores, podrá realizar actuaciones simultáneas sin esperar a disponer de la población cerrada que fije la cuantía de los pagos a verificar. En este sentido, la comprobación de los porcentajes mínimos a cumplir en función de los riesgos, descritos en el apartado anterior, se podrán comprobar en el momento de establecer la pre-propuesta del OIG-gestión.

Madrid, 15 de junio de 2026

LA DIRECTORA GENERAL
DE ORDENACIÓN PESQUERA Y ACUICULTURA
Aurora de Blas Carbonero



ANEXO I: FACTORES DE RIESGO A CONSIDERAR

Esta lista de factores de riesgo **NO** es exhaustiva. Cada **OIG** puede considerar los que le parezca que son relevantes para sus operaciones, y ni tiene por qué considerar todos, ni tiene por qué ceñirse a estos que se exponen en este anexo. Simplemente la lista es **ORIENTATIVA**.

Al mismo tiempo, se han clasificado en aquellos que son inherentes al expediente o grupo de expedientes debido a la naturaleza de éstos, y aquellos que, independientemente del expediente de que se trate, dependen tan sólo de las características del beneficiario.

Factores de riesgo propios de las operaciones o de los expedientes

- Operaciones o expedientes con un presupuesto significativo
- Naturaleza y complejidad de la operación o expediente, tipo(s) de gasto, requisitos legales aplicables (por ejemplo, contratación pública, ayudas estatales, Instrumentos Financieros etc.)
- Operaciones o expedientes que ya habían comenzado antes de la selección, o que finalizan en el momento de ser seleccionadas
- Operaciones o expedientes con pocos resultados tangibles para las que, debido a su naturaleza, se espera disponer de pocas o insuficientes pruebas una vez finalizadas
- Operaciones o expedientes cuya visita in situ ("OTS") no fue posible o fue retrasada (por ejemplo, COVID, retrasos en la ejecución, otras razones)
- Operaciones o expedientes aprobadas e iniciadas cerca del final del periodo de programación
- Operaciones o expedientes ejecutadas en diferentes lugares
- Operaciones formadas por múltiples expedientes o proyectos entre los que existe una cascada de apoyos
- Operaciones o expedientes escalonadas entre periodos de financiación diferentes
- Duración de la operación o expediente (plurianual)
- Número y tipos de las diferentes categorías de costes
- Número de modificaciones de las operaciones o expedientes (cambios con respecto al acuerdo de subvención inicial)
- Operaciones o expedientes que reciben financiación de diferentes fuentes
- Operaciones o expedientes que utilizan por primera vez nuevos enfoques (por ejemplo, FNLC, un nuevo tipo de OCS para el programa respectivo)
- Operaciones o expedientes con riesgo de doble financiación
- Operaciones o expedientes con riesgos relacionados con el acceso limitado a documentos, por ejemplo, documentos clasificados (específico en el caso de las operaciones HOME).

Factores de riesgo propios de los beneficiarios

- Falta de experiencia del beneficiario en la ejecución de proyectos (similares) financiados por la UE
- Tipo, estatuto jurídico y estructura de propiedad del beneficiario
- Nivel de riesgo de posibles conflictos de intereses relacionados con un determinado tipo de beneficiario y el tipo de operación que ejecuta el beneficiario





Financiado por
la Unión Europea

SECRETARIA GENERAL DE PESCA

DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN
PESQUERA Y ACUICULTURA

- Número de operaciones ejecutadas por el mismo beneficiario
- Número de socios en la operación
- Capacidad del beneficiario para ejecutar la operación
- Cambio de beneficiario durante la ejecución

