EGESIF_14-0021-00
16/06/2014

COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas

Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude

Junio de 2014

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

«Este es un documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión. Sobre la base del Derecho aplicable de la UE, facilita a las autoridades públicas, los profesionales, los beneficiarios o beneficiarios potenciales, así como a los demás organismos que intervienen en el seguimiento, el control o la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, información técnica sobre la interpretación y la aplicación de la normativa de la UE en dicho ámbito. El objetivo del presente documento es aportar explicaciones e interpretaciones de los servicios de la Comisión sobre dichas normas, a fin de facilitar la ejecución de los programas y fomentar las buenas prácticas. Sin embargo, la presente nota orientativa habrá de entenderse sin perjuicio de las interpretaciones del Tribunal de Justicia y el Tribunal General, así como de las decisiones de la Comisión».

Índice

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AA: Autoridad de auditoría

CA: Autoridad de certificación

RDC: Reglamento de disposiciones comunes (Reglamento (UE) n ° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 , por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083/2006 del Consejo).

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

El término «Reglamento Financiero» se refiere al Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

El término «los Fondos» alude, en este documento, a: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

OI: Organismo intermedio

AG: Autoridad de gestión

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

RESUMEN

Esta nota orientativa pretende ofrecer una serie de directrices y recomendaciones, dirigidas a las autoridades de gestión, relativas a la aplicación del artículo 125, apartado 4, letra c) del Reglamento (UE) n ° 1303/2013, según el cual las AG deben poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos que se hayan detectado. Asimismo, con este documento la Comisión pretende ofrecer orientación a la AA sobre la verificación del cumplimiento de este artículo por parte de la AG.

La Comisión recomienda que las autoridades de gestión adopten un**planteamiento proactivo, estructurado y específico para gestionar el riesgo de fraude.** El objetivo para los Fondos es adoptar medidas proactivas y proporcionadas contra el fraude que ofrezcan una relación satisfactoria entre coste y eficacia. Todas las autoridades de los programas deben comprometerse con la tolerancia cero al fraude, comenzando con la adopción de **una actitud adecuada desde los puestos de mayor responsabilidad**. Una evaluación del riesgo de fraude correctamente orientada, junto con un compromiso firme de lucha contra el fraude comunicado con toda claridad, puede constituir un mensaje inequívoco para los posibles defraudadores. Unos sistemas de control sólidos y eficaces pueden reducir considerablemente el riesgo de fraude; sin embargo, tales sistemas no pueden eliminar completamente el riesgo de que el fraude se produzca o de que no se detecte. Por este motivo, los sistemas deben garantizar además la existencia de procedimientos de detección del fraude y la adopción de las medidas adecuadas cuando se detecta la existencia de posibles casos de fraude. Estas orientaciones pretenden constituir una guía paso a paso para abordar cualquier tipo de fraude que pueda seguir existiendo después de haber puesto en marcha eficazmente otras medidas de buena gestión financiera. No obstante, el objetivo fundamental de las disposiciones reglamentarias es establecer una gestión del riesgo de fraude que tenga una relación satisfactoria entre el coste y la eficacia, y poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, lo que en la práctica significa **adoptar un planteamiento específico y adaptado a cada programa y a cada situación**.

Por tanto, la herramienta de autoevaluación del riesgo de fraude que se facilita junto con esta nota orientativa (que incluye instrucciones pormenorizadas para su utilización) puede usarse para evaluar el impacto y la probabilidad de los riesgos de fraude más frecuentes. Además, las orientaciones indican los controles atenuantes recomendados que pueden contribuir a reducir los riesgos que aún persistan al no haberse abordado de forma efectiva con los controles que hay en marcha actualmente. La autoridad de gestión debe centrar su objetivo operativo en una respuesta ante el fraude proporcionada a los riesgos existentes y adaptada a las situaciones concretas que existen en la entrega de los Fondos en cada programa o región. En particular, una vez realizada la evaluación del riesgo y puestos en marcha los controles atenuantes en el nivel del sistema, se recomienda a las autoridades de gestión que aborden las situaciones concretas que pueden originarse durante la ejecución de las operaciones, desarrollando nuevos indicadores de fraude específicos (indicadores de alerta) y garantizando una colaboración y coordinación efectivas entre la autoridad de gestión, la autoridad de auditoria y los organismos de investigación. Además, la Comisión va a prestar su apoyo a los Estados miembros mediante una herramienta de clasificación del riesgo específico denominada ARACHNE, que va a contribuir a la identificación, prevención y detección de las operaciones, proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas con mayor riesgo, sirviendo además como medio de prevención.

La autoevaluación del riesgo de fraude que propone la Comisión es sencilla, lógica y práctica, y está basada en cinco pasos metodológicos fundamentales:

1. La estimación cuantitativa del riesgo de que se produzca un tipo de fraude determinado, basada en la valoración de su probabilidad y de su impacto (riesgo bruto).
2. La valoración de la eficacia de los controles que hay actualmente en marcha para paliar el riesgo bruto.
3. La valoración del riesgo neto, tras tener en cuenta la efectividad y el efecto de los controles que pueda haber en marcha, es decir, la situación tal como es en el momento de la evaluación (riesgo residual).
4. La valoración del efecto que pueden tener los controles atenuantes que se planee establecer sobre el riesgo neto o residual.
5. Definición del riesgo objetivo, es decir, del nivel de riesgo que la autoridad de gestión considera admisible tras la puesta en marcha de controles efectivos.

Por último, si es necesario, la Comisión prestará una asistencia específicamente adaptada a las necesidades concretas de los Estados miembros, según vayan estas surgiendo, para aplicar el artículo 125, apartado 4, letra c) del Reglamento (UE) n ° 1303/2013 y estas orientaciones.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

De acuerdo con el articulo 59, apartado 2, del Reglamento Financiero, los Estados miembros deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, para proteger los intereses financieros de la UE, especialmente mediante la prevención, detección y corrección de las irregularidades y el fraude.

El RDC establece requisitos específicos con respecto a la responsabilidad de los Estados miembros en la prevención del fraude. Estas orientaciones sobre la gestión del riesgo de fraude están dirigidas a las AG y a las AA del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Además del artículo 72, letra h), del RDC, que establece que los sistemas de gestión y control deben disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora correspondientes, el artículo 125, apartado 4, letra c), especifica que los Estados miembros deben poner en marcha **medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos detectados**.

Los riesgos de fraude y corrupción deben gestionarse de forma adecuada. Las autoridades de gestión son responsables de transmitir con claridad el mensaje de que cualquier intento de fraude relacionado con el presupuesto de la UE es inaceptable y no se va a tolerar. Abordar el fraude, sus causas y sus consecuencias, constituye un reto importante en cualquier tipo de gestión, ya que el fraude está diseñado para evitar su detección. Asimismo, se recomienda a las AG que tengan en cuenta el

Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional[1] y el informe anticorrupción de la UE elaborado por la Comisión[2] a la hora de valorar en qué medida se percibe su entorno operativo general como potencialmente expuesto a la corrupción y al fraude.

La posibilidad de que exista el fraude no puede ignorarse y debe contemplarse como una serie de riesgos que hay que gestionar de forma adecuada, al igual que sucede con otros riesgos empresariales o acontecimientos que pueden tener efectos perjudiciales. La evaluación del riesgo de fraude puede, por tanto, llevarse a cabo utilizando los principios y herramientas de gestión de riesgo ya existentes. Unos sistemas de control sólidos, ejecutados de forma eficaz, pueden reducir el riesgo de que el fraude se produzca o de que no sea detectado, pero no pueden eliminar la posibilidad de que ocurra. El objetivo general debe ser abordar los principales riesgos de fraude de forma específica, sin olvidar (aparte de los requisitos básicos) que el beneficio de cualquier medida adicional contra el fraude debe ser mayor que su coste (el principio de proporcionalidad), teniendo siempre presente el alto coste que suponen el fraude y la corrupción para la reputación de las instituciones.
La Comisión recomienda que las AG utilicen la herramienta de evaluación del riesgo que se incluye en el **Anexo 1** para valorar el impacto y la probabilidad de cualquier riesgo de fraude que pueda perjudicar los intereses financieros de la UE. Este ejercicio debe llevarlo a cabo un equipo de autoevaluación establecido por la AG[3]. La lista de controles atenuantes recomendados (no vinculantes) que pueden poner en marcha las autoridades de gestión, como respuesta a cualquier riesgo residual, se incluyen en el **Anexo 2.** Estas medidas proporcionadas pueden contribuir a atenuar cualquier riesgo residual identificado en la autoevaluación que no se haya abordado de forma eficaz en los controles actuales.

Además, el **Anexo 3** incluye una plantilla de uso voluntario para las declaraciones políticas contra el fraude, destinada a aquellas autoridades de gestión que desean plasmar su programa contra el fraude en un declaración política, que transmita dentro y fuera del organismo su postura oficial con respecto al fraude y a la corrupción.

Por otro lado, la Comisión también facilita orientaciones para la verificación por parte de las autoridades de auditoría del trabajo desarrollado por las autoridades de gestión en el contexto de la evaluación del riesgo de fraude y las medidas que han puesto en marcha para paliar tales riesgos. Las listas de comprobación del **Anexo 4** pueden resultar de ayuda durante las auditorías de los sistemas que deben llevar a cabo las autoridades de auditoría en virtud del artículo 127 del RDC. Estas listas se utilizarán en las propias evaluaciones de riesgo de la Comisión, y pueden resultar de ayuda en la elaboración de los informes y de los dictámenes de los organismos auditores independientes responsables de la evaluación del sistema de gestión y control, a tenor de la designación de las autoridades de gestión a las que se refiere el artículo 125, apartado 2, del RDC.

---

1 http://cpi.transparency.org/cpi2012

2 Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de junio de 2011 sobre la lucha contra la corrupción en la UE ((COM(2011) 308 final).

3 En el caso de la cooperación territorial europea, en la que las autoridades de gestión asumen todas las funciones, la evaluación del riesgo debe tener en cuenta los riesgos de fraude en todo el ámbito de aplicación del programa, y debe garantizar, si es necesario, que se pongan en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude.

1.2. Un planteamiento proactivo, estructurado y específico para la gestión del riesgo de fraude

La herramienta práctica que se adjunta para la autoevaluación del riesgo de fraude se centra en las situaciones en las que los procesos fundamentales de ejecución de los programas pueden ser más susceptibles de manipulación por parte de individuos u organizaciones fraudulentos (incluyendo la delincuencia organizada), en la valoración del grado de probabilidad y de gravedad de estas situaciones y en lo que las autoridades de gestión están haciendo actualmente para abordarlas. La herramienta se centra en tres procesos fundamentales, que se consideran más expuestos a riesgos de fraude específicos:

- la selección de los candidatos
- la ejecución y la verificación de las operaciones
- la certificación y los pagos.

El resultado final de la evaluación del riesgo de fraude es la identificación de aquellos riesgos específicos sobre los que, según la autoevaluación, no se están haciendo suficientes esfuerzos para reducir a niveles aceptables la probabilidad de impacto de las actividades potencialmente fraudulentas. Esta evaluación, por tanto, constituye la base de la respuesta a las deficiencias mediante la elección de medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude a partir de la lista de controles atenuantes recomendados. En algunos casos puede llegarse a la conclusión de que la mayor parte de los riesgos residuales se han abordado y que, por tanto, se requieren pocas medidas adicionales, o incluso ninguna. En todos los casos de evaluación se espera que las AG puedan justificar sus conclusiones con argumentos sólidos.

2. DEFINICIONES

La evaluación del riesgo solo aborda riesgos de fraude específicos, no irregularidades. **No obstante, la ejecución eficaz del ejercicio puede tener un impacto indirecto en la prevención y detección de las irregularidades en términos generales**, considerando estas como una categoría más amplia que el fraude.

La intención es el factor que diferencia al fraude de la irregularidad.[4]

2.1. Definición del término «irregularidad»

A efectos del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995[5], relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, el término «irregularidad» es un concepto amplio, que abarca las irregularidades cometidas por los agentes económicos, ya sean estas intencionadas o no.

El artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 define «irregularidad como:

---

[4] Los motivos que subyacen al comportamiento fraudulento se abordan en la Nota informativa sobre los indicadores de fraude al FEDER, al FSE y al FC (COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009).

[5] DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

«toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

2.2. Definición de fraude en el Tratado

El Convenio establecido 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[6] define «fraude» en materia de gastos 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 precedentes 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».*

2,3. Definición del término «corrupción»

Una descripción bastante laxa del término «corrupción» utilizada por la Comisión es el abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios de carácter privado. Los pagos corruptos facilitan muchos otros tipos de fraude, como la facturación falsa, los gastos fantasma o el incumplimiento de las condiciones contractuales. La forma de corrupción más frecuente son los pagos corruptos o los beneficios de carácter similar: un receptor (corrupción pasiva) acepta el soborno de un donante (corrupción activa) a cambio de un favor.

3. AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

3.1. La herramienta

El principal objetivo de la herramienta de evaluación del riesgo de fraude que se presenta en el **Anexo 1** es facilitar la autoevaluación por parte de las autoridades de gestión de la probabilidad y el impacto de la ocurrencia de determinados escenarios de fraude. Los riesgos de fraude específicos que deben evaluarse se han identificado a partir de los casos fraudulentos que han tenido lugar en la política de cohesión y de los sistemas de fraude recurrentes y bien conocidos. En otras palabras, la herramienta se ha prellenado previamente con una serie de riesgos específicos conocidos. Cualquier otro riesgo del que se tenga noticia en el programa o en la región que se esté evaluando debe ser incorporado por el equipo de autoevaluación (véase más adelante la sección 3.2).

[6] DO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

Las orientaciones en el Anexo 1 explican detalladamente cómo completar la herramienta de evaluación del riesgo de fraude.

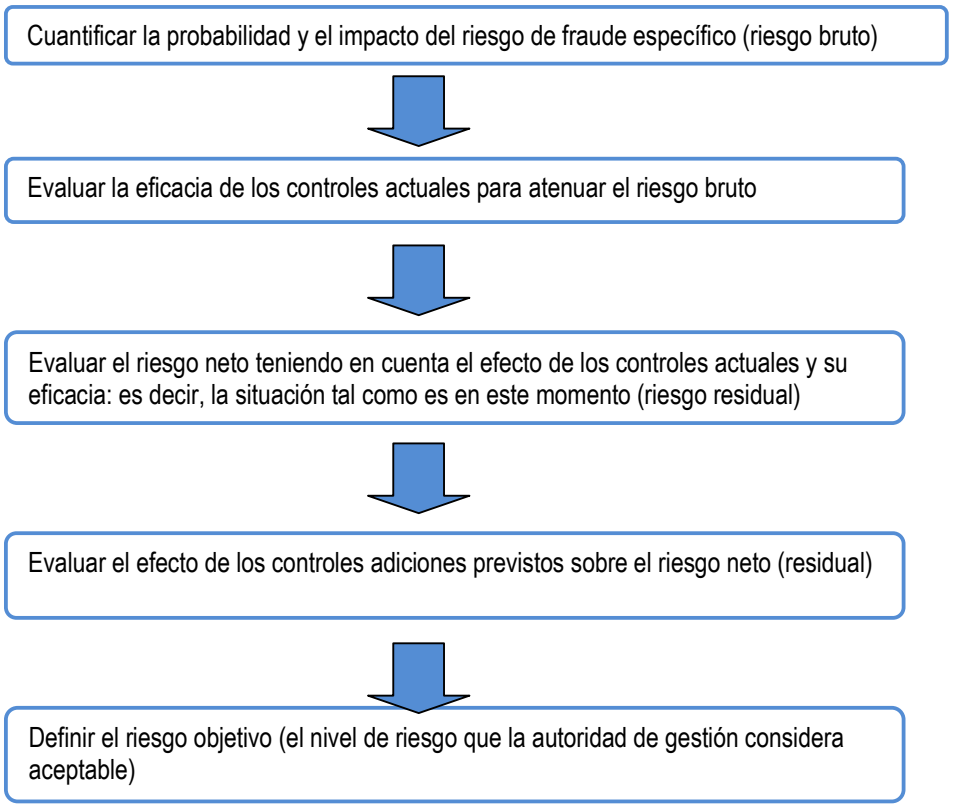
La herramienta cubre la probabilidad y el impacto de riesgos de fraude específicos, bien conocidos, que se dan sobre todo en los procesos fundamentales:

- selección de los solicitantes (hoja 1 de la hoja de cálculo)
- ejecución de los proyectos por parte de los beneficiarios, especialmente la contratación pública y los costes laborales (hoja 2)
- certificación de los costes por parte de la autoridad de gestión y pagos (hoja 3).

Cada una de las secciones está precedida por una portada en la que se enumeran los riesgos específicos más relevantes para la sección.

Además, se recomienda a la autoridad de gestión que evalúe los riesgos de fraude globales que suele haber en la adjudicación de los contratos públicos que gestiona directamente, por ejemplo en el contexto de la asistencia técnica (hoja 4). En caso de que la autoridad de gestión no emprenda procedimientos de contratación púbica para los que sea necesaria una evaluación del riesgo de fraude, no es necesario rellenar la sección 4.

La metodología de esta primera evaluación consta de **cinco pasos básicos**:



El objetivo global para cada uno de los riesgos específicos es valorar el riesgo «bruto» de que se produzca un escenario de fraude en concreto, e identificar y valorar después la eficacia de los controles que ya hay en marcha para paliar estos

riesgos, ya sea con respecto a su ocurrencia o para garantizar que no pasen inadvertidos. El resultado será el riesgo actual «neto», que debe dar lugar a un plan de acción interno que hay que aplicar si el riesgo residual es importante o grave, con el fin de mejorar los controles y reducir más la exposición del Estado miembro a las consecuencias negativas (es decir, poner en práctica medidas adicionales efectivas y proporcionadas contra el fraude en la medida en que sean necesarias: véase la lista de controles atenuantes recomendados[7] en el **Anexo 2**).

3.2. Composición del equipo de autoevaluación

Dependiendo de las dimensiones del programa y de la autoridad de gestión, puede suceder que los distintos procesos de ejecución se lleven a cabo en diferentes departamentos de la AG. Se recomienda que todos los interesados de cierta importancia tomen parte en la evaluación, para que esta sea lo más honesta y precisa posible y, por tanto, para que pueda llevarse a cabo de una forma eficaz y sin impedimentos. Por consiguiente, el equipo de evaluación puede incluir personal de distintos departamentos de la AG gestión, con diferentes responsabilidades (como la selección de las operaciones, la verificación documental y sobre el terreno y la autorización de los pagos), y representantes de la autoridad de certificación y de los organismos de ejecución. Las AG pueden considerar la implicación de los servicios de coordinación contra el fraude u otros organismos especializados, que pueden aportar al proceso de evaluación su experiencia en la lucha contra el fraude.
Considerando que la AA va a auditar todo el proceso de evaluación del riesgo, se recomienda que no asuma una función directa en la decisión del nivel de exposición al riesgo, pero puede considerarse su participación en el proceso de evaluación como asesor u observador.

Por motivos obvios, la autoevaluación no debe subcontratarse, ya que requiere un conocimiento profundo de los sistemas de gestión y control y de los beneficiarios del programa.

3.3. Frecuencia de la autoevaluación

En primer lugar, el cumplimiento de los requisitos sobre los procedimientos adecuados para poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude es parte de los criterios para la designación de las autoridades de gestión.

Como norma general, se recomienda utilizar esta herramienta anualmente, o cada dos años. No obstante, puede ser necesario llevar a cabo una supervisión más frecuente de los progresos realizados con los planes de acción sobre los controles adicionales que se hayan puesto en práctica, cambios en los entornos de riesgo y la adaptación continua de los resultados de la evaluación (por ejemplo, mediante reuniones de gestión). Cuando el nivel de riesgo identificado es muy bajo y no se han detectado casos de fraude durante el año precedente, la autoridad de gestión puede decidir revisar su autoevaluación únicamente cada dos años. No obstante, tanto la ocurrencia de cualquier nuevo caso de fraude como la realización de cambios significativos en los procedimientos o en el personal de la autoridad de gestión deben dar lugar inmediatamente a una revisión de los puntos débiles

[7] Estas indicaciones son **sugerencias de aplicación no vinculantes** de controles adicionales para atenuar el riesgo residual.

detectados en el sistema y de las partes pertinentes de la autoevaluación.

4. ORIENTACIONES SOBRE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE LAS MEDIDAS EFECTIVAS Y PROPORCIONADAS CONTRA EL FRAUDE

Esta sección ofrece orientaciones generales sobre los principios y métodos que debe emplear la autoridad de gestión en la lucha contra el fraude, y el **Anexo 2** proporciona, para cada uno de los riesgos específicos que se identifiquen en la evaluación del riesgo de fraude, los controles atenuantes recomendados (no vinculantes) que se pueden establecer para tratar de reducir los riesgos a niveles aceptables.

Los estándares mínimos que contiene este capítulo, cuyo cumplimiento se recomienda a las autoridades de gestión, se refieren al ciclo contra el fraude.

La Comisión recomienda que las autoridades de gestión adopten un planteamiento estructurado para abordar de forma eficaz el problema del fraude. Hay cuatro elementos fundamentales en el ciclo contra el fraude: la prevención, la detección, la corrección y la actuación judicial. La combinación de una minuciosa evaluación del riesgo de fraude, medidas adecuadas de prevención y detección, y una investigación coordinada en el momento adecuado por parte de organismos competentes, puede reducir considerablemente el riesgo de fraude y constituir además un importante método disuasorio.

4.1. Política de lucha contra el fraude

Muchos organismos utilizan la política de lucha contra el fraude para transmitir su determinación de abordar y combatir el fraude. Cualquier política de este tipo, que debe ser sencilla y concreta, debe contener los elementos siguientes:

- Estrategias para desarrollar una cultura contra el fraude
- Reparto de responsabilidades para abordar el fraude
- Mecanismos de notificación ante la sospecha de casos de fraude
- Cooperación entre los distintos agentes

Esta política debe ser bien visible dentro del organismo de que se trate (transmitirse a cualquier persona que se incorpore al personal, incluirse en intranet), y debe dejarse claro al personal que se va a ejecutar enérgicamente, a través de métodos tales como las actualizaciones periódicas de cualquier asunto relacionado con el fraude e informes de los resultados de las investigaciones sobre fraudes. El **Anexo 3** contiene una plantilla de uso voluntario para una declaración política de lucha contra el fraude, cuya utilización se sugiere a las autoridades de gestión que deseen ir más allá de los requisitos regulatorios inmediatos y formalizar y comunicar dentro y fuera de su organismo su posición oficial con respecto al fraude y a la corrupción.

4.2. Prevención

Si la AG demuestra asumir un compromiso firme de lucha contra el fraude y la corrupción, informa debidamente de sus controles preventivos y de detección, y muestra su determinación de hacer llegar los casos que se detecten a las autoridades competentes para llevar a cabo la investigación e imponer las sanciones correspondientes, estará enviando un mensaje contundente a cualquier posible infractor y puede dar lugar a cambios importantes en la actitud y el comportamiento frente al fraude.

Teniendo en cuenta la dificultad de probar el comportamiento fraudulento y de reparar los daños causados a la reputación de las instituciones, normalmente es preferible prevenir la actividad fraudulenta a tener que actuar cuando esta ya se ha producido. En general, los métodos de prevención consisten en reducir las posibilidades de cometer fraude mediante la implantación de potentes sistemas de control interno, junto con una evaluación del riesgo proactiva, estructurada y específica; sin embargo, las actividades de formación y concienciación y el desarrollo de una **«cultura ética»** también pueden resultar de ayuda para combatir cualquier posible «racionalización» del comportamiento fraudulento.

La mejor defensa preventiva contra el fraude es la puesta en marcha de un potente sistema de control interno, que debe diseñarse y ejecutarse como una respuesta proporcionada a los riesgos que se hayan identificado en la evaluación. No obstante, los organismos deben trabajar también en la creación de las estructuras y la cultura adecuadas para ejercer un efecto disuasorio en lo que respecta a los posibles comportamientos fraudulentos.

4.2.1. Cultura ética

Desarrollar una cultura contra el fraude es fundamental para disuadir a los defraudadores y para conseguir el máximo compromiso posible del personal de la autoridad de gestión para combatir el fraude. Esta cultura puede crearse mediante la combinación de estructuras y políticas específicas contra el

fraude, tal como se muestra en el segundo círculo del esquema que se ha mostrado anteriormente, y que se discute más adelante, pero también mediante la puesta en marcha de mecanismos y comportamientos de carácter más general:

- **Declaración de intenciones:** una manifestación clara y contundente, que llegue a todas las partes interesadas, tanto dentro como fuera del organismo de que se trate, de que la autoridad de gestión va a poner todo su empeño en conseguir los más altos estándares éticos.
- **La actitud correcta desde los puestos más altos**: un mensaje oral o escrito, proveniente de las más altas instancias de la autoridad de gestión, de que se espera un comportamiento ético tanto por parte del personal como de los beneficiarios (en este último caso, el mensaje se puede transmitir a través de las cartas de concesión de ayudas y los contratos);
- **Código de conducta**: un código ético inequívoco al que todo el personal debe declarar periódicamente su adhesión, que incluya aspectos tales como:
  - Conflicto de intereses: explicación, requisitos y procedimientos para su declaración
  - Obsequios y política de hospitalidad: explicación y responsabilidades de cumplimiento por parte del personal
  - Información confidencial: explicación y responsabilidades por parte del personal
  - Requisitos para la notificación del presunto fraude.

En resumen, el personal debe cumplir los principios básicos de integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez.

4.2.2. Reparto de responsabilidades

En la autoridad de gestión debe haber un reparto claro de responsabilidades para establecer sistemas de gestión y control que cumplan los requisitos establecidos por la UE, y para comprobar el funcionamiento correcto de estos sistemas en la prevención, detección y corrección del fraude. De este modo se garantiza que todas las partes interesadas comprendan perfectamente sus responsabilidades y obligaciones, y que se transmita el mensaje, dentro y fuera del organismo en cuestión, a todos los beneficiarios potenciales, de que este ha adoptado un planteamiento coordinado para combatir el fraude.

4.2.3. Formación y concienciación

Si es necesario, la estrategia de gestión del riesgo global que adopte la autoridad de gestión puede incluir actividades de formación y concienciación. Todo el personal puede recibir formación, tanto teórica como práctica, para aumentar su nivel de concienciación con respecto a la cultura contra el fraude de la autoridad de gestión, y también para ayudar a esta a identificar los casos sospechosos de fraude y, en su caso, a dar una respuesta adecuada. Estas actividades pueden incluir información pormenorizada sobre las políticas contra el fraude, la función de cada una de las partes interesadas y sus respectivas responsabilidades, y los mecanismos de notificación.

La concienciación también puede llevarse a cabo utilizando canales menos oficiales, como los boletines informativos, los carteles o intranet, o bien incluirse en el orden del día de las reuniones oficiales.

4.2.4. Sistemas de control interno

La mayor defensa contra los posibles casos de fraude es un sistema de control interno bien diseñado y correctamente gestionado, en el que los controles se centren en paliar con eficacia los riesgos que se hayan identificado.

La verificación de la gestión debe ser exhaustiva y los controles sobre el terreno deben centrarse en los riesgos y llevarse a cabo con la cobertura suficiente. **La probabilidad de detectar los posibles casos de fraude aumenta cuando las verificaciones de la gestión son exhaustivas**. El personal a cargo de las verificaciones documentales y sobre el terreno debe conocer las orientaciones de la Comisión y de carácter nacional sobre los indicadores de fraude (véase más adelante).

4.2.5. Análisis de datos y la herramienta ARACHNE

La sofisticación cada vez mayor de los procesos de obtención, almacenamiento y análisis de datos representa una importante oportunidad para la lucha contra el fraude. Teniendo siempre presentes los límites de la legislación de cada Estado miembro, y sin sobrepasar esos límites, en esta fase se puede emplear el análisis de datos para enriquecer de forma significativa el proceso de evaluación del riesgo, cruzar datos con otros organismos públicos o privados del sector (como la Administración fiscal, otros organismos de las administraciones públicas, o las autoridades responsables de la comprobación de crédito) y detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.

En el contexto de la lucha contra el fraude (y las irregularidades), la Comisión ofrece a las autoridades de gestión una herramienta de prospección de datos con este fin específico, denominada ARACHNE, para identificar los proyectos que pueden ser susceptibles de presentar riesgo de fraude, conflicto de intereses o irregularidades. ARACHNE es una herramienta de clasificación del riesgo que puede aumentar la eficacia de la selección de proyectos, las verificaciones de gestión y las auditorías, y así reforzar la identificación, prevención y detección del fraude. Elaborada por la Comisión, está especialmente adaptada para identificar y evaluar el riesgo de fraude en los Fondos, lo cual incluye, entre otros ámbitos, el de la contratación pública, un ámbito especialmente propenso al fraude y a las irregularidades, como la licitación colusoria.

El 17 de mayo de 2013 la Comisión remitió, a través de la Oficina de Protección de Datos, la notificación reglamentaria de verificación previa sobre el procesamiento de datos personales al Supervisor Europeo de Protección de Datos, el cual, tras un estudio exhaustivo de la base jurídica pertinente, emitió el 17 de febrero de 2014 un dictamen favorable con respecto al cumplimiento por parte de la herramienta ARACHNE de las

disposiciones del Reglamento (CE) n° 45/2001[8]. Este dictamen incluía algunas observaciones sobre el procesamiento de categorías especiales de datos con el fin de garantizar su necesidad, proporcionalidad y calidad. Además, contenía recomendaciones relativas al bucle de retroalimentación para garantizar la veracidad de los datos, a las medidas para garantizar su calidad, al análisis individualizado de la transferencia de datos a la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude) y al Tribunal de Cuentas Europeo, a la eliminación de datos tras un período de tiempo razonable y a la información al interesado. Todas estas observaciones y recomendaciones se están estudiando a fondo antes de su ejecución por parte de la Comisión.

La Comisión considerará el uso correcto de ARACHNE como buenas prácticas para la identificación de indicadores de alerta y para el diseño de medidas contra el fraude, y debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar la idoneidad de los controles de prevención y detección actualmente en marcha. La herramienta se irá presentando gradualmente en 2014 a todos los Estados miembros que decidan voluntariamente aplicarla para mejorar sus controles de gestión del riesgo de fraude. Al contrario de lo que sucede con el planteamiento «adecuado para todos», tal decisión puede variar de un Estado miembro a otro, e incluso entre diferentes programas y regiones del mismo Estado miembro, ya que, según los datos que revela el último informe de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros[9], la situación fáctica en lo que respecta al fraude detectado y notificado a la Comisión también varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

4.3. Detección y notificación

Las medidas de prevención no pueden proporcionar una protección absoluta contra el fraude y, por tanto, la autoridad de gestión necesita sistemas para detectar a tiempo los comportamientos fraudulentos. Estas técnicas incluyen procedimientos de análisis que puedan poner de relieve las anomalías (por ejemplo, herramientas de prospección de datos, como ARACHNE), mecanismos de notificación consistentes y evaluaciones de riesgo en curso.

Una sólida cultura ética y unos sistemas eficaces de control interno no pueden proporcionar por sí solos una protección absoluta contra los defraudadores. Por lo tanto, una buena estrategia contra el fraude debe tener presente que puede seguir habiendo casos de fraude, para los cuales es preciso diseñar y ejecutar medidas de detección del fraude.

4.3.1. Desarrollo de una mentalidad adecuada

La autoridad de gestión puede abordar el riesgo de fraude con técnicas de detección especializadas y específicas, y con personas designadas para su aplicación. Además, todas las personas involucradas en la aplicación de un ciclo de financiación estructural tienen una función que desempeñar en la detección de actividades potencialmente fraudulentas y en la actuación

[8] Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

[9] Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2012. COM(2013) 548 final de 24.7.2013.

correspondiente. Para ello es necesario cultivar una mentalidad adecuada. Debe fomentarse un nivel de escepticismo saludable, junto con una concienciación constante de lo que puede constituir señales de advertencia de posible existencia de fraude.

4.3.2. Indicadores de fraude (indicadores de alerta)

Los indicadores de fraude son señales más específicas o «indicadores de alerta» de que está teniendo lugar una actividad fraudulenta, en la que se requiere una reacción inmediata para comprobar si es necesaria alguna acción.

Los indicadores también pueden ser específicos de las actividades más frecuentes en los programas estructurales de financiación, como los costes contractuales y laborales. Con este fin, la Comisión ha facilitado a los Estados miembros la información siguiente:

- *Nota informativa sobre los indicadores de fraude al FEDER, al FSE y al FC (COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009).*
- *OLAF Compendium of Anonymised Cases – Structural Actions (Recopilación de casos anónimos: acciones estructurales)*
- *OLAF practical guide on conflict of interest (guía práctica sobre el conflicto de intereses)*
- *OLAF practical guide on forged documents (guía práctica sobre la falsificación de documentos)*

Estas publicaciones deben leerse con detenimiento y su contenido debe divulgarse a todo el personal en posición de detectar tales comportamientos. En particular, todas las personas cuya función incluya la supervisión de las actividades de los beneficiarios (por ejemplo, las que realizan verificaciones documentales y sobre el terreno u otro tipo de visitas de seguimiento) deben estar familiarizadas con estos indicadores.

4.3.3. Mecanismos de notificación

La creación y el fomento de mecanismos de notificación claros constituyen un elemento fundamental para la prevención y la detección. Cualquier mecanismo de este tipo debe facilitar la notificación tanto de las sospechas de fraude como de puntos débiles en el control que puedan aumentar la vulnerabilidad al fraude de la autoridad de gestión. La autoridad de gestión debe contar con mecanismos claros de notificación, que garanticen **una coordinación adecuada en los asuntos relacionados con la lucha contra el fraude con la autoridad de auditoría y con los organismos responsables de la investigación en el Estado miembro**, incluyendo las autoridades responsables de la lucha contra la corrupción.

Informar a la Comisión sobre los resultados de las medidas efectivas contra el fraude y sobre cualquier sospecha de la existencia de casos de fraude formará parte del informe resumido anual y del dictamen de gestión de la autoridad de gestión. El informe de control anual de la autoridad de auditoría también contendrá una sección relativa a las sospechas de fraude detectadas a lo largo del año.

La comunicación y la formación sobre estos mecanismos de notificación debe garantizar que el personal:

- comprenda en qué situaciones debe notificar sus sospechas de comportamiento fraudulento o ejercer el control

- confíe en que sus sospechas van a recibir una respuesta por parte de la autoridad de gestión

- confíe en que puede realizar sus notificaciones de forma confidencial y que la autoridad de gestión no va a tolerar ningún tipo de represalias contra el miembro del personal que comunique sus sospechas.

El organismo designado por el Estado miembro debe comunicar sus sospechas de fraude a la OLAF, de conformidad con los requisitos que establece el artículo 122 del Reglamento (UE) n ° 1303/2013. Además, los beneficiarios deben saber de qué forma pueden comunicar a la OLAF cualquier información que obre en su poder.[10]

4.4. Investigación, corrección y actuación judicial

Una vez planteada y notificada debidamente una sospecha de fraude, la autoridad de gestión debe transmitir el caso a la autoridad competente en el Estado miembro para llevar a cabo la investigación e imponer las sanciones correspondientes, incluyendo a las autoridades responsables de la lucha contra la corrupción, si procede, e informar a la OLAF en consecuencia.

Asimismo, la autoridad de gestión debe llevar a cabo una revisión exhaustiva, y con espíritu crítico, de cualquier sistema de control interno relacionado con el caso que pueda haberla expuesto a un fraude potencial o demostrado.

Una vez detectado un caso de presunto fraude y notificado de acuerdo con los requisitos de la UE y con los requisitos internos, el organismo competente pueda valorar si es preciso abrir una investigación y si procede emprender la recuperación de los importes indebidamente percibidos y la acción penal.

4.4.1. Recuperación de los importes percibidos y acción penal

La autoridad de gestión y las autoridades competentes exigen la recuperación de los importes indebidamente percibidos por parte de los beneficiarios, y por tanto deben garantizar que tienen procesos sólidos en marcha para hacer el seguimiento de la recuperación de los fondos de la UE que se hayan empleado de forma fraudulenta. Estos procesos deben ser claros también en los casos en los que se va a seguir un proceso civil o penal. **La aplicación de estas sanciones, y su visibilidad, son un elemento de disuasión fundamental para los defraudadores**, y por tanto la autoridad de gestión debe actuar con determinación para conseguir ese resultado.

4.4.2. Seguimiento

Una vez concluida la investigación por parte de las autoridades competentes, o transferida a las autoridades pertinentes para su seguimiento, debe llevarse a

[10] La Nota informativa sobre los indicadores de fraude al FEDER, al FSE y al FC (COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009) también contiene información sobre los procedimientos de notificación.

cabo la revisión de cualquier proceso, procedimiento o control relacionado con el fraude potencial o probado. Esta revisión debe ser objetiva y autocrítica, y debe tener como resultado unas conclusiones claras con respecto a los puntos débiles detectados y a las lecciones aprendidas, con acciones claras, responsables y plazos rigurosos. Esto debería dar lugar a la revisión de la autoevaluación, como se ha indicado anteriormente en la sección 3.3.

Debe garantizarse la absoluta cooperación con las autoridades responsables de la investigación y del cumplimiento de la ley y con las autoridades judiciales, especialmente en lo que respecta a la conservación de los archivos en un lugar seguro y a las garantías de su transferencia en caso de cambios en el personal.

5. AUDITORÍA DE LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE Y DE LAS MEDIDAS CONTRA EL FRAUDE DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD DE AUDITORÍA

5.1. Lista de comprobación para las autoridades de auditoría

El **Anexo 4** presenta una propuesta para la lista de comprobación de las auditorías que realizan las autoridades de auditoría en relación con el cumplimiento del artículo 125, apartado 4, letra c) del RDC por parte de la autoridad de gestión (y sus organismos intermediarios)**.** Esta lista puede formar parte de las que utiliza la autoridad de auditoría en sus auditorías de sistemas.

Asimismo, puede utilizar la lista de comprobación el organismo independiente encargado de evaluar el sistema de gestión y control con fines de designación, de conformidad con el artículo 124, apartado 2 del Reglamento (UE) n ° 1303/2013.

5.2. Frecuencia de la verificación por parte de las autoridades de auditoría

En cuanto a las auditorías del funcionamiento de los sistemas de gestión y control, las autoridades de auditoría deben llevar a cabo comprobaciones de la ejecución efectiva de medidas contra el fraude por parte de la autoridad de gestión lo antes posible dentro del período de programación.[11] Dependiendo del resultado de estas auditorías y del entorno de riesgo de fraude que se haya detectado, pueden realizarse auditorías de seguimiento con la frecuencia que se precise. En algunos casos puede ser necesario llevar a cabo auditorías de seguimiento anuales, dependiendo de la gravedad de la sospecha de fraude en cada programa. A este respecto se recomienda de nuevo un planteamiento específico y proporcionado (dependiendo del riesgo). Las conclusiones que se obtengan deben incluirse en el informe de control anual de las autoridades de auditoría.

Por otro lado, la autoridad de auditoría debe revisar sistemáticamente la ejecución de medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude por parte de los organismos intermediarios, como parte de sus auditorías.

[11] En cuanto a la cooperación territorial europea, donde no es posible llevar a cabo este proceso con una sola autoridad de auditoría, esta puede recibir la ayuda de un equipo de auditores.