



**COMISIÓN EUROPEA**  
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)

Dirección D: Política  
Unidad D.2: Prevención del Fraude, Transmisión de la Información y Análisis

Ref. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

## **Directrices sobre las estrategias nacionales de lucha contra el fraude**

Elaboradas por un grupo de trabajo de expertos de los Estados miembros, dirigido y coordinado por la Unidad de Lucha contra el Fraude, Transmisión de la Información y Análisis de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

### *CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:*

*El presente documento de trabajo ha sido elaborado por un grupo de expertos de los Estados miembros con el apoyo de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Su finalidad es facilitar la ejecución de los programas operativos y fomentar las buenas prácticas. **No es jurídicamente vinculante para los Estados miembros**, pero establece directrices generales y recomendaciones que reflejan las mejores prácticas.*

*Estas directrices generales deben entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional, han de interpretarse en el contexto de dicha legislación y podrán adaptarse para tener en cuenta el marco jurídico nacional.*

*Deberán entenderse, asimismo, sin perjuicio de las interpretaciones del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, así como de las decisiones de la Comisión.*

**NOTA**

**El presente documento no es vinculante para los Estados miembros ni crea normas u obligaciones nuevas para las autoridades nacionales. Refleja buenas prácticas, es de carácter meramente indicativo y no podrá utilizarse como base jurídica o normativa para fines de auditoría o investigación.**

## Introducción

En 2012, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) estableció un procedimiento de colaboración con los Estados miembros destinado a desarrollar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión. Este procedimiento se organiza en el marco del grupo COCOLAF para la lucha contra el fraude<sup>1</sup>. Lo lleva a cabo un grupo de trabajo compuesto por expertos de los Estados miembros y representantes de la OLAF y de otros servicios de la Comisión. El grupo de trabajo se centra cada año en un tema concreto seleccionado por los Estados miembros y se basa en borradores de documentos prácticos que pueden usarse como orientación para el fortalecimiento de las medidas y estrategias contra el fraude de los Estados miembros.

Se ha mejorado el nuevo marco financiero plurianual aplicable para el período de programación 2014-2020 en relación con la evaluación, prevención y detección del riesgo de fraude. Para la gestión compartida, los reglamentos sectoriales<sup>2</sup> exigen a los Estados miembros la introducción de medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos identificados, para adoptar las disposiciones necesarias para prevenir, detectar y sancionar eficazmente el fraude y las irregularidades y reembolsar los importes irregulares al presupuesto de la UE. Sin embargo, se anima a ir más allá de los requisitos reglamentarios inmediatos e incorporar estas medidas en una estrategia nacional de lucha contra el fraude (en adelante, la «NAFS», por sus siglas en inglés, o la «estrategia») para garantizar un mejor seguimiento de la lucha contra el fraude, que va en detrimento de los intereses financieros de la UE y de los Estados miembros, así como para garantizar unas prácticas homogéneas y eficaces, especialmente cuando las estructuras organizativas estén descentralizadas.

En los últimos dos años, el grupo COCOLAF para la lucha contra el fraude se centró en varios aspectos de la NAFS. En primer lugar, como proyecto piloto, el grupo de trabajo preparó en 2014 las «Directrices para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE)»<sup>3</sup>. Estas directrices establecían la base para la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude, aunque su alcance se limitaba al gasto en el ámbito de los FEIE. Al año siguiente, se creó otro grupo de trabajo para abordar el aspecto práctico de la NAFS. Como resultado, en 2015 se publicó el documento «Medidas prácticas destinadas a elaborar una estrategia nacional de lucha contra el fraude»<sup>4</sup> junto a una herramienta práctica en forma de archivo .xls que puede usarse para evaluar la situación de las actuales medidas en vigor, teniendo en cuenta las cuatro fases del ciclo de lucha contra el fraude<sup>5</sup>.

Las actuales directrices representan una actualización de las directrices de la NAFS publicadas en 2014. En 2016, el objetivo del grupo de trabajo fue revisar y ampliar las anteriores directrices para la NAFS para que se convirtieran en un documento horizontal que

<sup>1</sup> Comité Consultivo para la Coordinación de la Lucha contra el Fraude.

<sup>2</sup> P. ej., Reglamento (UE) n.º 1303/2013, concretamente el artículo 125, apartado 4, letra c).

<sup>3</sup> Ref. Ares(2015)130814 - 13/01/2015.

<sup>4</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

<sup>5</sup> Las fases del ciclo de lucha contra el fraude son: 1-prevención del fraude, 2-detección del fraude, 3-investigación y enjuiciamiento, y 4-recuperación y sanciones.

abarque todos los gastos de la gestión compartida: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), Fondo de Seguridad Interior (FSI) y Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD). Además, las directrices se ampliaron con una serie de ejemplos concretos de prácticas de Estados miembros que han dado resultados satisfactorios.

Tanto si los Estados miembros eligen crear estrategias sectoriales de lucha contra el fraude como si prefieren crear una estrategia nacional general que abarque el presupuesto general, estas directrices pueden ayudar a las autoridades nacionales y a los responsables de la toma de decisiones en el proceso de la NAFS de manera concreta.

El documento ofrece a los Estados miembros:

- ✓ un método por etapas para la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude;
- ✓ los componentes de la estrategia nacional de lucha contra el fraude y un modelo para su estructura;
- ✓ ejemplos concretos de las prácticas de los Estados miembros.

Sin embargo, de nuevo, estas directrices no tienen efecto vinculante. Además, no existe una receta única para elaborar una estrategia nacional de lucha contra el fraude; es responsabilidad de los Estados miembros evaluar su actual situación de lucha contra el fraude, establecer sus propios objetivos y preparar un plan de acción a su medida.

*La OLAF desea agradecer a los expertos implicados en la elaboración de estas directrices su esfuerzo y contribución a los grupos de trabajo, así como el hecho de haber compartido sus conocimientos y experiencias con el fin de elaborar esta guía práctica, ayudando de esta manera a los Estados miembros a iniciar el proceso de la NAFS.*

# Índice

Introducción .....	3
I. Proteger de forma efectiva los intereses financieros de la UE .....	8
1. Marco jurídico.....	8
1.1. Derecho de la UE .....	8
1.2. Derecho nacional.....	10
2. Beneficios de una estrategia nacional de lucha contra el fraude .....	10
3. Medidas para una estrategia nacional de lucha contra el fraude.....	11
II. Establecer la estrategia nacional de lucha contra el fraude.....	14
1. Medidas preliminares.....	14
1.1. Designación del servicio de la NAFS .....	14
1.1.1. <i>AFCOS como servicio de la NAFS</i> .....	14
1.2. Autoridades que deben participar en el proceso de la NAFS.....	16
1.2.1. <i>Cooperación nacional</i> .....	16
1.2.2. <i>Cooperación internacional</i> .....	17
1.3. Período de tiempo abarcado por la estrategia.....	18
1.4. Apoyo político para la NAFS .....	18
1.5. Comunicación y sensibilización pública.....	22
2. Fase preparatoria .....	24
2.1. Estado de la lucha contra el fraude.....	24
2.1.1. <i>Prevención del fraude</i> .....	25
2.1.1.1. <i>Legislación a prueba de fraudes</i> .....	27
2.1.2. <i>Detección del fraude</i> .....	29
2.1.3. <i>Investigación y enjuiciamiento</i> .....	30
2.1.4. <i>Recuperación y sanciones</i> .....	30
2.2. Evaluación del riesgo de fraude .....	31
2.2.1. <i>Bases teóricas de la evaluación del riesgo de fraude</i> .....	33
2.2.2. <i>Metodología para la evaluación del riesgo de fraude</i> .....	35
2.2.2.1. <i>Identificación y formulación de los riesgos de fraude</i> .....	35
2.2.2.2. <i>Evaluación y clasificación de los riesgos de fraude identificados</i> .....	38
2.2.3. <i>Identificación y evaluación del riesgo de fraude en la práctica</i> .....	40
2.2.3.1. <i>Evaluación del riesgo de fraude en el presupuesto de la PAC</i> .....	42

2.2.4. Herramientas informáticas para la identificación del riesgo .....	42
2.2.4.1. Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI) .....	43
1) Herramienta de información .....	43
2) Herramienta de análisis .....	44
2.2.4.2. Herramienta de calificación de riesgos ARACHNE.....	44
2.2.4.3. Bases de datos nacionales de lucha contra el fraude.....	45
1) Características y estructura de una aplicación informática nacional de lucha contra el fraude .....	46
2) Funcionalidades de las bases de datos.....	47
A) Funciones de análisis.....	47
B) Funciones de información .....	49
2.2.5. Fuentes de información para la identificación del riesgo.....	50
3. Fase de elaboración.....	52
3.1. Establecimiento de objetivos .....	52
3.2. Establecimiento de medidas .....	53
3.3. Establecimiento de indicadores de rendimiento.....	56
4. Establecimiento del plan de acción.....	59
4.1. Contenido del plan de acción .....	59
4.2. Período abarcado por el plan de acción .....	60
4.3. Posible función del AFCOS en el establecimiento del plan de acción .....	61
III. Evaluación y actualización de la NAFS.....	62
1. Evaluación de la estrategia.....	62
2. Actualización de la estrategia.....	64
Anexos 66	
Anexo 1 – Organigrama del proceso de la NAFS .....	67
Anexo 2 – Modelo de la estructura de la NAFS.....	68
Anexo 3 – Posible estructura y contenido del documento de evaluación del riesgo de fraude.....	72
Anexo 4 - Riesgos de fraude .....	73
Anexo 5 - Riesgos relacionados con el funcionamiento del AFCOS .....	77
Anexo 6 - Principales puntos del formulario de alertas .....	80
Anexo 7 - Registro de riesgos .....	81
Anexo 8 - Principales puntos de la declaración inicial de intenciones.....	83

Anexo 9 – Modelo de establecimiento de los objetivos .....	84
Anexo 10 - Glosario .....	85

# I. Proteger de forma efectiva los intereses financieros de la UE

## 1. Marco jurídico

### 1.1. Derecho de la UE

Los artículos 310 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exigen a la Unión y a los Estados miembros luchar contra el fraude y cualquier actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión. Los Estados miembros adoptarán las mismas medidas para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la UE que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros. Sin perjuicio de otras disposiciones del Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, con apoyo de la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre los servicios competentes de sus administraciones.

El artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que el principio de buena gestión financiera se aplicará en la ejecución del presupuesto de la UE por los Estados miembros en colaboración con la Comisión.

Los artículos 30 a 33 del Reglamento Financiero<sup>6</sup> aplicable al presupuesto general de la Unión aclaran el principio de buena gestión financiera. Este principio está relacionado con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y con la puesta en práctica de un control interno efectivo y eficiente.

El artículo 59, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero delega en los Estados miembros la responsabilidad principal, en el marco de la gestión compartida, de prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude. A este respecto, los Estados miembros han de establecer unos sistemas sólidos de gestión y control para garantizar una buena gestión financiera, la transparencia y la no discriminación. Además, deben imponer sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas a los destinatarios, cuando así lo establezcan las normas nacionales o las de la UE.

El Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/1995, de 18 de diciembre de 1995, define la noción de irregularidad y disposiciones comunes relativas a las medidas y sanciones administrativas que deben aplicarse.

El Reglamento (CE, Euratom) n.º 2185/1996, de 11 de noviembre de 1996, regula los controles y comprobaciones *in situ* llevados a cabo por la Comisión en los Estados miembros.

---

<sup>6</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo.



Dispone los elementos relativos a la cooperación y la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros.

El llamado «Convenio PIF» para la protección de los intereses financieros de la Unión, de 26 de julio de 1995, ofrece una definición de fraude.

El Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, establece disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) para el período de programación 2014-2020. El artículo 125, apartado 4, letra c), aclara la obligación de que las autoridades de gestión adopten medidas de lucha contra el fraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos identificados. Los criterios y procedimientos establecidos en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, también se aplican a los organismos designados por los Estados miembros como responsables de la gestión y el control de las acciones apoyadas por el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) en virtud del artículo 21, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1309/2013, de 17 de diciembre de 2013.

En el marco de la política agrícola común (PAC), el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el artículo 58, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común aclara la obligación de los Estados miembros de adoptar «todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y, en concreto, para [...] b) garantizar una prevención eficaz contra el fraude, en particular en lo que atañe a los ámbitos con un elevado nivel de riesgo, y que deberá tener un efecto disuasorio, teniendo en cuenta los costes y beneficios así como la proporcionalidad de las medidas; c) prevenir, detectar y corregir las irregularidades; [...]».

En cuanto al Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), el artículo 28, letra h), del Reglamento (UE) n.º 223/2014, de 11 de marzo de 2014, prevé que «los sistemas de gestión y control, de conformidad con» el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 30 del Reglamento Financiero, «deberán [...] disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, [...]».

Para el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y los instrumentos de apoyo financiero establecidos como parte del Fondo de Seguridad Interior (FSI)<sup>7</sup>, el artículo 5 del

---

<sup>7</sup> El Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, se aplica al Reglamento (UE) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo y al Reglamento (UE) n.º 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n.º 574/2007/CE; al primero en virtud de los artículos 1, 2, letra a), segundo guion del Reglamento (UE) n.º 514/2014 y al segundo en virtud de los artículos 1, 2, letra a), tercer guion del Reglamento (UE) n.º 514/2014 y del artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 515/2014.

Reglamento (UE) n.º 514/2014, de 16 de abril de 2014, dispone que «los Estados miembros ofrecerán una prevención eficaz contra el fraude, especialmente en ámbitos de mayor nivel de riesgo, que tendrán un efecto disuasorio, habida cuenta de los beneficios y del carácter proporcional de las medidas».

Una estrategia nacional de lucha contra el fraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea puede cubrir tanto el capítulo de los gastos como el de los ingresos. Además de los gastos, la estrategia puede abarcar el fraude en el ámbito de los recursos propios tradicionales –derechos de aduana y exacciones– e incluso el IVA. El Tribunal de Justicia ha establecido, con su jurisprudencia en los asuntos C-539/09 Comisión/Alemania (sentencia de 15 de noviembre de 2011), C-617/10 Åkerberg Fransson (sentencia de 26 de febrero de 2013) y C-105/14 Taricco y otros (sentencia de 8 de septiembre de 2015), que el IVA forma parte de los intereses financieros de la Unión Europea, que las sanciones tributarias y los procesos penales por fraude fiscal, como los aplicados cuando la información relativa al IVA suministrada es falsa, constituyen la aplicación de los artículos 2, 250, apartado 1, y 273 de la Directiva 2006/112 (anteriormente, artículos 2 y 22 de la Sexta Directiva) y del artículo 325 del TFUE, y que, por último, aunque no menos importante, las obligaciones de los Estados miembros de penalizar de forma efectiva el fraude en detrimento de los intereses financieros de la Unión Europea se amplían al fraude del IVA.

## **1.2. Derecho nacional**

El Derecho nacional se aplica con respecto a las sanciones administrativas y a los procesos y sanciones penales. En algunos países, establece o mandata a servicios especializados para la investigación o enjuiciamiento de potenciales casos de fraude en detrimento de los intereses financieros de la UE (por ejemplo, el DLAF, en Rumanía: Departamento de Lucha contra el Fraude).

## **2. Beneficios de una estrategia nacional de lucha contra el fraude**

El principal objetivo de una estrategia nacional de lucha contra el fraude es garantizar la protección efectiva y eficiente de los intereses financieros de la UE. La estrategia debe ser un documento vivo y flexible para que, cuando existan nuevos desarrollos, estos puedan incorporarse al plan de acción o a la propia estrategia. En ese proceso, se producen numerosos beneficios para el Estado miembro.

La estrategia nacional de lucha contra el fraude:

- ✓ garantiza la protección efectiva y eficiente de los intereses financieros de la UE;
- ✓ crea un vínculo de cooperación entre los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto;
- ✓ crea una posición más sólida para la negociación de financiación adicional del presupuesto de la UE;
- ✓ mejora la prevención, detección y lucha contra las irregularidades y el fraude;
- ✓ logra un mayor grado de recuperación de fondos del presupuesto de la Unión Europea gastados indebidamente;

- ✓ establece un marco de trabajo mejorado en el que las instituciones implicadas en el proceso de aplicación y control de fondos de la UE pueden trabajar de forma conjunta y que determina de forma más precisa las funciones y responsabilidades de las instituciones implicadas;
- ✓ crea o desarrolla nuevos métodos para la prevención y la lucha contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión;
- ✓ contribuye a la imposición de sanciones proporcionadas y disuasorias de acuerdo con el Derecho aplicable;
- ✓ crea un marco con recomendaciones o acciones destinadas a mejorar la capacidad administrativa;
- ✓ responde a la necesidad de transparencia en el proceso de protección de los intereses financieros de la UE;
- ✓ mejora el acceso a la información para el público en general, ya que la NAFS es un documento público;
- ✓ crea un nivel mínimo para el desarrollo jurídico del marco nacional, la actualización y renovación de los acuerdos de cooperación y los *modus operandi*;
- ✓ garantiza la coordinación efectiva de las actividades legislativas, administrativas y operativas de las instituciones;
- ✓ refuerza la cooperación con la OLAF, así como con las instituciones competentes de la UE, los Estados miembros y otros países.

Una estrategia nacional de lucha contra el fraude permitirá estructurar -la lucha contra el fraude al presupuesto de la UE y a los presupuestos nacionales a nivel de los Estados miembros. Ayudará a:

- ✓ determinar las vulnerabilidades al fraude de los sistemas;
- ✓ evaluar los principales riesgos de fraude;
- ✓ crear y ejecutar las respuestas;
- ✓ evaluar los progresos realizados;
- ✓ adaptar la respuesta a la evolución de las tendencias del fraude y los recursos disponibles;
- ✓ garantizar la participación de todas las partes interesadas pertinentes, en particular a través de un aumento de las acciones colaborativas y coordinadas.

También velará por la armonización de la respuesta a los riesgos de fraude en todo el país, especialmente en el caso de una estructura de gestión descentralizada.

### **3. Medidas para una estrategia nacional de lucha contra el fraude**

Como norma general, la estrategia debe tener en cuenta cada fase del ciclo de lucha contra el fraude:

- ✓ **La prevención** debe ser considerada una prioridad por las autoridades de gestión, certificación y auditoría, con el fin de atenuar los riesgos de fraude. Deberá acrecentarse su eficacia mediante una cooperación más estrecha entre todas las partes interesadas y una mayor coordinación general de las acciones.
- ✓ **La detección** es una fase primordial que debe tratarse con la debida diligencia y de forma proactiva por parte de todos los interesados, las autoridades de gestión y control, incluidas las autoridades de auditoría, así como los servicios policiales.
- ✓ **Las investigaciones y el enjuiciamiento** están estrechamente vinculados. Su eficacia requiere personal especializado, plena cooperación de las autoridades de gestión y control y una colaboración fluida entre las autoridades.
- ✓ **La recuperación y las sanciones** deben ser eficaces y objeto de un riguroso seguimiento por parte de las autoridades administrativas y policiales pertinentes.

Las medidas fundamentales para crear una estrategia nacional de lucha contra el fraude son las siguientes:

#### 1. Medidas preliminares

Incluyen la definición del marco jurídico (es decir, una referencia tanto al marco jurídico nacional como al de la UE); el alcance de la estrategia según las principales prioridades nacionales relativas a la lucha contra el fraude, la corrupción o cualquier actividad ilegal; la indicación del servicio a cargo y las instituciones implicadas en el proceso de elaboración, ejecución y supervisión de la estrategia. Además, debe mencionarse el vínculo con otras estrategias/políticas nacionales.

#### 2. Fase preparatoria

Es una fase crucial en el proceso. Comprende dos etapas principales: un análisis de la situación (es decir, un balance de las actuales medidas de lucha contra el fraude en vigor y su contexto que permita determinar las fortalezas y debilidades del sistema) y una evaluación del riesgo de fraude. Los resultados permitirán definir las necesidades y los ámbitos de mejora, lo cual se traducirá en objetivos y medidas.

#### 3. Fase de elaboración

Durante la fase de elaboración deben establecerse los objetivos y los indicadores de rendimiento correspondientes. Los objetivos representan las necesidades de los Estados miembros y contribuyen a trazar la hoja de ruta y la visión de estos en su lucha contra el fraude. Los objetivos deben traducirse en medidas concretas. Además, deben definirse indicadores de rendimiento para cada medida, ya que ayudarán a evaluar los progresos realizados. Los objetivos y las medidas deben incluirse en el plan de acción.

#### 4. El Plan de Acción

El plan de acción define las intervenciones concretas que deben llevarse a cabo en relación con cada objetivo, el servicio responsable de estas, el plazo/período de tiempo para

su ejecución y los indicadores de rendimiento correspondientes. Constituye un instrumento de supervisión de la ejecución de la propia estrategia.

#### 5. Evaluación y actualización de la estrategia

La estrategia es un documento en continua evolución; por lo tanto, exige una evaluación y una actualización correlativa. A raíz de las evaluaciones intermedias se decidirá si se actualiza la estrategia de lucha contra el fraude y el plan de acción correspondiente. La estrategia se actualizará como respuesta a los cambios que se produjeron durante su ejecución, con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la capacidad de la estructura responsable de la ejecución para adoptar y modificar la estructura estratégica.

La estructura anterior es de carácter meramente indicativo: es responsabilidad de los Estados miembros desarrollar el documento, teniendo en cuenta el alcance de la estrategia, los objetivos principales, el marco jurídico, la estructura administrativa, etc.

Se incluye como anexo un organigrama en el que se esquematiza todo el proceso de la NAFS: **Anexo 1 – Organigrama del proceso de la NAFS**. Además, se puede obtener un modelo detallado de la estructura de la propia estrategia consultando el **Anexo 2 – Modelo de la estructura de la NAFS**.

## II. Establecer la estrategia nacional de lucha contra el fraude

### 1. Medidas preliminares

#### 1.1. Designación del servicio de la NAFS

El Gobierno debe designar un servicio concreto (en adelante, «servicio de la NAFS») para la elaboración de la NAFS. Este servicio debe contar con:

- ✓ Una visión horizontal de todo el sistema de gastos e ingresos relacionados con el presupuesto de la UE, por una parte, y de las medidas de lucha contra el fraude, por otra.
- ✓ La facultad de movilizar los conocimientos técnicos pertinentes de los distintos ministerios/autoridades/servicios que aplican los fondos de la UE y de los ministerios/autoridades/servicios responsables de las investigaciones financieras y del enjuiciamiento.

La designación del servicio de la NAFS resulta crucial, sobre todo para los Estados miembros que tienen un sistema administrativo descentralizado.

El servicio de la NAFS debe crear un equipo de expertos con capacidad para ofrecer los conocimientos técnicos adecuados. Este equipo multidisciplinar debe ser capaz de cubrir las diferentes etapas del ciclo de lucha contra el fraude con sus conocimientos y su experiencia. Los asuntos fundamentales que deben abordarse en el ciclo de lucha contra el fraude son la concienciación sobre el fraude, su prevención y detección, las sanciones y, finalmente, la comunicación relativa a la lucha contra el fraude.

La fase preparatoria se basará en el diálogo permanente con los socios/partes interesadas, en particular a través de la creación de grupos de trabajo *ad hoc*, junto con las necesidades identificadas.

El servicio de coordinación de la lucha contra el fraude (AFCOS, por sus siglas en inglés) puede desempeñar un papel fundamental en la elaboración y supervisión de la NAFS.

##### 1.1.1. AFCOS como servicio de la NAFS

Designar al AFCOS como servicio nacional responsable de elaborar la NAFS aporta varias ventajas. Teniendo en cuenta las principales funciones del AFCOS, este podría ejercer una cooperación e intercambio de información efectivos en cuanto a la preparación, elaboración y adopción de la NAFS y su plan de acción. Esta función permitiría al AFCOS recabar el apoyo de las autoridades desde ambos capítulos del presupuesto (gastos e ingresos), incluidos los responsables de la gestión, ejecución, certificación, auditoría, investigación, enjuiciamiento e imposición de sanciones a nivel nacional y por parte de la OLAF, la Comisión Europea y los socios internacionales a nivel de la Unión e internacional. En este sentido, el AFCOS podría:

- ✓ organizar y coordinar el proceso de elaboración de la NAFS y su plan de acción;
- ✓ analizar la estructura organizativa, los intervinientes, las medidas y los procedimientos ya existentes;
- ✓ dirigir una evaluación del riesgo de fraude y evaluar adecuadamente la situación actual de un país en relación con las medidas de lucha contra el fraude en vigor, teniendo en cuenta las cuatro etapas del ciclo de lucha contra el fraude;
- ✓ realizar una valoración de la situación actual en relación con las irregularidades y el fraude;
- ✓ determinar el alcance y la ampliación de la NAFS y crear un calendario indicativo para la preparación de la NAFS;
- ✓ ocuparse de la planificación general y de la división de tareas relativas a la elaboración de la NAFS y del plan de acción;
- ✓ cumplir las funciones de secretaría o presidencia del organismo político organizativo que ofrecerá apoyo político para la adopción de la estrategia;
- ✓ movilizar expertos de las diferentes autoridades y servicios que representan ambos capítulos del presupuesto (gastos e ingresos) y también de las autoridades judiciales, la fiscalía y las autoridades policiales;
- ✓ encargarse de actualizar la estrategia y el plan de acción;
- ✓ difundir información y materiales entre los participantes/instituciones;
- ✓ recabar ayuda/apoyo de los socios internacionales, como la OLAF, la Comisión Europea, etc.;
- ✓ involucrar a las autoridades federales/regionales;
- ✓ fomentar la sensibilización sobre la elaboración de la NAFS (e incluir a la sociedad civil) y adoptarla.

#### **EJEMPLO**

##### ***El papel del AFCOS de Bulgaria en la NAFS***

*El AFCOS de Bulgaria cumple las funciones de secretaría del Consejo del AFCOS, un organismo político; es responsable de la elaboración de la NAFS y su plan de acción, así como de sus actualizaciones e informes correspondientes presentados al Consejo del AFCOS con información sobre la ejecución de la estrategia nacional para la prevención y lucha contra las irregularidades y el fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea en el período 2014-2020.*

## **EJEMPLO**

### ***El papel central de coordinación del AFCOS de Letonia***

*En el caso de Letonia, el AFCOS se encuentra en el Ministerio de Hacienda y cumple las funciones de coordinador central encargado de elaborar la estrategia común/única sobre la base de la información recibida de su grupo de trabajo, en el que sus miembros representan al Consejo nacional del AFCOS. Este consta de diez miembros expertos permanentes y otros seis no permanentes procedentes de diferentes autoridades nacionales competentes. Además, la oficina de Transparencia Internacional participa en la red institucional del AFCOS como socio externo que puede formular recomendaciones sobre la elaboración de la NAFS y también puede participar en las reuniones del Consejo del AFCOS. Por lo tanto, resulta esencial tener un organismo común de coordinación y ejecución para elaborar y ejecutar la estrategia.*

## **1.2. Autoridades que deben participar en el proceso de la NAFS**

### ***1.2.1. Cooperación nacional***

Deben participar todas las autoridades a cargo de la gestión y ejecución, certificación, auditoría, investigación, enjuiciamiento e imposición de sanciones. Los conocimientos técnicos de estas partes interesadas deben abarcar la gestión, el control y el sistema judicial. En la medida de lo posible, deben proceder de:

- las autoridades de gestión;
- los organismos intermedios;
- los organismos de certificación;
- las autoridades de auditoría;
- el AFCOS;
- las autoridades de control del Gobierno o del Parlamento;
- las autoridades de control de las administraciones públicas;
- las autoridades encargadas de la investigación;
- las fiscalías;
- los tribunales.

Es aconsejable contar con la participación de organizaciones que tengan responsabilidades de control, supervisión o gestión, directa o indirectamente vinculadas a proyectos financiados con fondos de la UE:

- las autoridades de control de la competencia;
- las comisiones de arbitraje en materia de contratación;
- las autoridades tributarias;
- las autoridades aduaneras.



Además, es posible establecer la colaboración y fomentar la participación de diferentes organizaciones no gubernamentales como socios externos que desempeñen una función de vigilancia para evitar cualquier riesgo de fraude y corrupción. Estas organizaciones también ofrecen apoyo en la sensibilización pública.

El equipo a cargo debe establecer un programa de trabajo para la elaboración de la estrategia dentro de un plazo determinado. Debe estar encaminado a recibir pleno apoyo político, así como a involucrar a las partes interesadas pertinentes.

### **1.2.2. Cooperación internacional**

La creación de un sistema efectivo para la elaboración y, en consecuencia, adopción de la NAFS requiere no solo una buena coordinación entre todas las estructuras que participan en el proceso de aplicación y control de los fondos de la UE, tanto a nivel nacional como europeo, sino también una sólida capacidad administrativa con la experiencia pertinente, incluida experiencia internacional. A fin de aumentar las competencias de todas las personas e instituciones involucradas, así como para crear una red en la que se debatían las preguntas planteadas y los asuntos relativos al proceso de elaboración de la NAFS, varios Estados miembros han organizado de forma satisfactoria reuniones bilaterales destinadas a intercambiar experiencias para obtener los conocimientos técnicos adecuados.

#### **EJEMPLO**

##### ***Experiencias internacionales bilaterales de Bulgaria***

*En la ejecución de un proyecto por el AFCOS de Bulgaria en el marco de un programa de asistencia técnica cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se organizaron varios estudios internacionales de lucha contra el fraude entre los AFCOS de los Estados miembros. Por ejemplo, el AFCOS de Bulgaria se reunió –de forma bilateral– con el DLAF de Rumanía y los AFCOS de Portugal, Eslovaquia y Grecia. Los últimos dos estudios se realizaron junto a Estados miembros que ya habían desarrollado una estrategia nacional de lucha contra el fraude y la habían transmitido oficialmente a la Comisión. Esta cooperación internacional bilateral ha demostrado su importancia en términos comparativos en cuanto a la elaboración de la NAFS y la creación y actualización del plan de acción.*

## EJEMPLO

### ***Experiencias internacionales trilaterales de Letonia***

*Letonia tuvo una experiencia satisfactoria con la asistencia internacional de otros Estados miembros (AFCOS de Bulgaria y Malta), en forma de misión de expertos y taller trilateral TAIEX entre pares, a fin de desarrollar la estrategia de lucha contra el fraude de Letonia. Como resultado de esta colaboración internacional, se realizó un análisis de la situación real de la lucha contra el fraude y se ofrecieron recomendaciones. Los expertos compartieron sus mejores prácticas y ayudaron a fortalecer la capacidad del AFCOS de Letonia y a enfatizar la importancia y la necesidad de crear una estrategia de lucha contra el fraude al más alto nivel político.*

### **1.3. Período de tiempo abarcado por la estrategia**

Por lo que respecta al período de tiempo abarcado por la estrategia, hay dos opciones.

La primera consiste en vincular la estrategia directamente a los programas operativos. El próximo marco financiero plurianual abarca el período 2014-2020. Podría tener sentido vincular la duración de la validez de la estrategia con el período de los programas operativos. Esto significaría que la estrategia debe ser válida hasta el cierre de los programas operativos 2014-2020. En esta opción, no deben olvidarse los programas operativos del período 2007-2013, y los objetivos también deben aplicarse a estos programas.

La segunda opción consiste en fijar el período de la NAFS independientemente del período del programa operativo/marco financiero plurianual, reflejando los detalles de los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto. En cualquier caso, una estrategia destinada a ofrecer una visión a largo plazo de una zona debe crearse idealmente para un mínimo de cuatro o cinco años. Sin embargo, cada país tiene su marco y planificación nacional propios: el período abarcado por la estrategia se ajustará en función de estos.

### **1.4. Apoyo político para la NAFS**

Dada la gran variedad y número de organismos participantes, el servicio de la NAFS puede necesitar el pleno apoyo político del Gobierno.

El apoyo político a este tipo de documentos es extremadamente importante para garantizar el éxito de su aplicación. Necesita no solo obtener la legitimidad, sino también un carácter vinculante para los organismos involucrados, sin el cual puede ser difícil alcanzar los objetivos establecidos. La mejor forma de garantizar el apoyo político es publicar la NAFS como un decreto gubernamental que permita conceder a la estrategia la legitimidad y el carácter vinculante necesarios. De forma alternativa, se recomienda crear una comisión política que indique las principales líneas de actuación de la estrategia, logre el apoyo del Gobierno y apruebe los principales cambios. Se han creado otras comisiones similares, por ejemplo, en Eslovaquia o Bulgaria, y han resultado satisfactorias.

La estrategia nacional de lucha contra el fraude será vinculante para todos los sujetos involucrados y, por lo tanto, es muy recomendable que los Estados miembros creen un organismo político, principal responsable de ofrecer apoyo político al AFCOS y a todos los organismos que participen en el proceso de organización, coordinación, elaboración, adopción y control de la NAFS.

Para que la NAFS sea vinculante, la propia estrategia debe ser adoptada mediante un acto jurídico, como un acto del Parlamento, del Gobierno, etc.

El organismo político:

- ✓ representará y movilizará a todas las instituciones que participan en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. (en este sentido, el organismo político tendrá competencias de organización);
- ✓ ofrecerá apoyo político para la elaboración y adopción de la NAFS;
- ✓ colaborará de forma efectiva con el servicio nacional designado que elaborará la NAFS;
- ✓ representará a las instituciones implicadas en el proceso de aplicación y control de los fondos de la UE, y posiblemente incluso a la sociedad civil.

#### **EJEMPLO**

##### **Comité Director de Eslovaquia**

*Un modelo similar de interacción está siendo aplicado en Eslovaquia en relación con el organismo político organizativo del Comité Director para la protección de los intereses financieros de la UE en la República Eslovaca (Comité Director). Las competencias y responsabilidades del Comité Director se describen en sus estatutos, aprobados por la Resolución gubernativa n.º 748, de 5 de septiembre de 2007, y este comité está presidido por el director general del departamento de control y lucha contra la corrupción (AFCOS de Eslovaquia). El Comité Director supervisa el cumplimiento de las tareas y medidas derivadas de la aplicación de la estrategia nacional; coopera con el Departamento del Punto de Contacto Central de la OLAF, a fin de garantizar la coordinación y cooperación entre los socios de la red AFCOS en la protección de los intereses financieros de la UE en la República Eslovaca; crea grupos de trabajo para abordar las tareas específicas resultantes del compromiso de la República Eslovaca de proteger los intereses financieros de la UE, y para supervisar sus actividades, etc.*

## **EJEMPLO**

### **Consejo del AFCOS de Bulgaria**

*El Consejo para la coordinación de la lucha contra las infracciones que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea (Consejo del AFCOS) es un organismo político, establecido mediante el Decreto ministerial n.º 18, de 4 de febrero de 2003. El Consejo del AFCOS ofrece un alto nivel político de coherencia y complementariedad de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales destinadas a la lucha contra las irregularidades y el fraude relativos a los fondos de la UE. El presidente del Consejo es el Viceprimer Ministro y Ministro del Interior, encargado de aplicar la política estatal relativa a la protección de los intereses financieros de la UE. Los miembros del Consejo son ministros, viceministros, directores ejecutivos, jefes de organismos de control y de las administraciones, responsables de la gestión de los fondos y programas de la UE, directores de agencias tributarias, de certificación, de auditorías, es decir, cualquier persona con una función en la lucha contra las infracciones que afectan a los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto. Las autoridades judiciales, la fiscalía y las autoridades policiales también están representados en el Consejo del AFCOS.*

*El Consejo del AFCOS propone al Consejo de Ministros proyectos de nuevos actos legislativos, estrategias (incluida la NAFS) y planes de acción relacionados con la lucha contra el fraude a los fondos de la UE; elabora un informe anual sobre las actividades para el Consejo de Ministros y debate asuntos relativos a los intereses financieros de la UE, toma decisiones y adopta medidas para optimizar el proceso de lucha contra el fraude a los fondos de la UE.*

*El AFCOS de Bulgaria cumple las funciones de secretaría del Consejo del AFCOS, lo cual garantiza la correcta cooperación entre ellos y facilita la elaboración y adopción de la NAFS y su plan de acción.*

## **EJEMPLO**

### **Comité nacional de lucha contra el fraude (CNLF) de Francia**

*El Comité Nacional de Lucha contra el Fraude (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) se creó mediante el Decreto de 18 de abril de 2008 sobre la coordinación de la lucha contra el fraude y la creación de una unidad nacional de lucha contra este. El Comité tiene por misión dirigir la política del Gobierno relativa a la lucha contra el fraude que afecta a las finanzas públicas, tanto si se trata de impuestos obligatorios u otros ingresos de autoridades públicas como si se trata de prestaciones sociales. Cada año, el Comité Nacional aprueba un plan nacional que debe ser aplicado por las comisiones.*

*El Comité está presidido por el Primer Ministro y está integrado por los ministros competentes en presupuesto, empleo, seguridad social, sanidad, justicia, defensa, interior, agricultura e inmigración.*

*El plan nacional de lucha contra el fraude de 2015, por ejemplo, fue adoptado por el Primer Ministro en la reunión del Comité Nacional de Lucha contra el Fraude (CNLF) de 23 de junio de 2016. Dicho plan reflejaba las directrices políticas relativas a la lucha contra el fraude que afecta a las finanzas públicas que el Gobierno pretendía seguir en 2015 y principios de 2016, a nivel internacional, nacional y local.*

*Para 2016 y por primera vez, el CNLF aprobó un plan estratégico el 14 de septiembre de 2016 para el período 2016-2018. El plan incluirá medidas relativas a las finanzas públicas nacionales y de la Unión Europea. Estará estructurado en torno a las principales líneas estratégicas e incluirá una sección con un cuadro de indicadores (objetivos, medidas, fases y resultados) que reflejará de forma exacta el progreso de su aplicación en las subsiguientes reuniones del CNLF. El AFCOS francés (CNLF) es responsable, junto a todos los socios, de elaborar el plan y de evaluar su aplicación.*

*Las cinco orientaciones estratégicas del plan son:*

- *adaptar el proceso de control a la movilidad internacional;*
- *optimizar la gestión y la seguridad de la información digital;*
- *fortalecer la lucha contra la usurpación de identidad y el fraude documental;*
- *desarrollar la elaboración de mapas de riesgos, y*
- *mejorar las técnicas de investigación, la eficiencia de las sanciones y la recuperación.*

## **EJEMPLO**

### **Apoyo político a la NAFS en Rumanía**

*El Departamento de Lucha contra el Fraude o DLAF (AFCOS de Rumanía) es el coordinador nacional de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE en Rumanía, como establece el marco jurídico. Asimismo, es responsable, por ley, de elaborar y coordinar la aplicación de la NAFS.*

*La NAFS tiene garantizado el apoyo político, ya que el DLAF está coordinado por el Primer Ministro. El DLAF remitió un memorando al gabinete del Primer Ministro informándole sobre la oportunidad y necesidad de elaborar una NAFS y pidió el apoyo del Gobierno a la hora de involucrar en este proceso a todas las autoridades nacionales responsables de la gestión de los fondos de la UE. Se garantizó el apoyo. Por consiguiente, la estrategia será aprobada mediante Decisión gubernamental.*

En caso de que el apoyo político no estuviera aún garantizado en el momento de la elaboración de la NAFS, se sugiere desarrollarlo lentamente mediante el diálogo, explicando la necesidad de la estrategia. Además, se aconseja recurrir a la experiencia internacional, como el apoyo ofrecido por la OLAF u otros Estados miembros que ya disponen de una NAFS, y seguir estas recomendaciones internacionales en el diálogo, a fin de fortalecer las posiciones.

## **EJEMPLO**

### **Lograr el apoyo político en Letonia**

*Actualmente se está desarrollando en Letonia la estrategia de lucha contra el fraude del AFCOS. Gracias a la cooperación internacional satisfactoria con otros Estados miembros, se siguieron las recomendaciones de los expertos internacionales como base para conseguir la aprobación política. Como resultado, se prevé que la estrategia de lucha contra el fraude del AFCOS creada será aprobada por el Consejo de Ministros y será jurídicamente vinculante para todas las instituciones que participan en la red AFCOS.*

Sin embargo, incluso después de la aprobación formal de la estrategia, es esencial mantener un diálogo continuo con los altos dirigentes y el público.

## **1.5. Comunicación y sensibilización pública**

Asimismo, el servicio de la NAFS debe ocuparse de la sensibilización pública de la propia estrategia. De hecho, uno de los instrumentos fundamentales para evitar las irregularidades, el fraude y la corrupción es una estrategia de comunicación/relaciones públicas dirigida a la sociedad. La estrategia de comunicación de la NAFS debe sugerir

medios concretos para informar al público acerca de los objetivos de la estrategia y para explicar al sector público en general sus obligaciones en cuanto a la protección de los intereses financieros. De esta forma, se trasladará a los beneficiarios actuales y futuros el compromiso nacional de proteger tanto el presupuesto nacional como el de la UE.

#### **EJEMPLO**

##### ***Campaña de sensibilización contra el fraude en los colegios de Malta***

*La campaña de sensibilización contra el fraude en los colegios lanzada estaba dirigida a estudiantes con edades comprendidas entre los 14 y los 16 años, en colaboración con el Ministerio de Educación y Empleo. La Dirección de Calidad y Estándares en Educación (DQSE) ofreció información acerca de la iniciativa a los profesores de Empresariales y Contabilidad de las escuelas públicas, así como de las pertenecientes a la Iglesia y las independientes. Se animó a los estudiantes a participar en una encuesta en línea de lucha contra el fraude, un concurso con premio. La encuesta formaba parte de la campaña de sensibilización contra el fraude y la corrupción que ofrecía la oportunidad de debatir con los estudiantes este asunto ético, cada vez más sensible.*

En el caso de sistemas administrativos descentralizados, la mejor práctica sería la creación de una estrategia de comunicación mutua e integrada entre todos los servicios que participan en la aplicación de la NAFS. Además, debe considerarse la participación de organizaciones con un perfil diferente (p. ej., ONG), ya que en algunos países esto puede conducir al logro de un mayor apoyo público.

#### **EJEMPLO**

##### ***Desarrollo de la estrategia de comunicación en Letonia***

*El AFCOS de Letonia tiene un sistema administrativo descentralizado. La estrategia de lucha contra el fraude será jurídicamente vinculante para todos los servicios incluidos en el marco institucional del AFCOS. Por tanto, de forma simultánea a la elaboración de la estrategia, se está desarrollando la red de comunicadores del AFCOS a nivel nacional.*

*El principio de la red prevista es similar al que se sigue en la OLAF (OAFCN). Según este, los comunicadores de todas las instituciones deben acordar la estrategia y las actividades que se llevarán a cabo a lo largo de cierto período de tiempo, así como el plan real a través del cual se dirigirá la comunicación con el público acerca de los asuntos relativos a la prevención del fraude y la corrupción. El AFCOS de Letonia seguirá siendo el principal coordinador.*

## 2. Fase preparatoria

La fase preparatoria en la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude resulta fundamental y debe llevarse a cabo con diligencia. A esta importante parte del proceso deben consagrarse tiempo y recursos suficientes. El objetivo de esta fase es conseguir un panorama completo de la manera en que tratan el fraude y las irregularidades todas las partes interesadas en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto. Esto constituirá el punto de referencia para las decisiones que se han de adoptar a la hora de establecer los objetivos, los indicadores y el plan de acción correspondiente.

La fase preparatoria incluye las dos etapas siguientes:

- un análisis de la situación para hacer balance de los puntos fuertes y débiles de los sistemas nacionales y de las medidas de lucha contra el fraude;
- una evaluación del riesgo de fraude.

Esta fase se llevará a cabo: 1) analizando la estructura organizativa, los intervinientes, las medidas y los procedimientos ya existentes; 2) evaluando el riesgo de fraude. Siempre que se descubran debilidades en estas fases, se proyectará su eliminación en los objetivos establecidos durante la fase de elaboración, los cuales aparecerán más adelante en el plan de acción.

### 2.1. Estado de la lucha contra el fraude

El diagnóstico de la situación exige un análisis de los puntos fuertes y débiles de los siguientes ámbitos, en cuanto a su contribución o impacto sobre cada una de las cuatro etapas del ciclo de lucha contra el fraude (prevención, detección, investigación y enjuiciamiento, recuperaciones y sanciones):

- legislación;
- organización [p. ej., nacional (centralizada o descentralizada) o local, a través de un coordinador o no, papel del AFCOS, etc.];
- gestión e intervinientes;
- procedimientos (incluidos los controles existentes, etc.);
- medios y recursos (recursos humanos, herramientas apropiadas: herramientas informáticas, documentos, guías, formación, comunicación, etc.);
- cooperación y colaboración a nivel nacional entre las autoridades competentes (en relación a la experiencia y los casos);,y
- cooperación a escala de la UE (con la Comisión y con otros Estados miembros).

En esta fase también es importante identificar los motivos subyacentes de los puntos fuertes y débiles identificados, que más adelante ayudarán a definir las soluciones. Estos motivos se deben buscar en el entorno jurídico, institucional, económico, social y político.

A fin de facilitar la evaluación de la situación, en 2015 el grupo de trabajo COCOLAF para la lucha contra el fraude desarrolló un documento práctico. El documento se titula «Medidas prácticas destinadas a elaborar una estrategia nacional de lucha contra el fraude»<sup>8</sup> y

---

<sup>8</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.



contiene una herramienta práctica (en forma de archivo .xls) que puede usarse para llevar a cabo la evaluación. Este documento de trabajo ofrece a los Estados miembros una lista sustancial aunque no exhaustiva de los elementos que deben considerarse en relación con cada etapa del ciclo de lucha contra el fraude. Además, dicho documento puede ofrecer un ejemplo de cómo pueden estructurarse los objetivos y cómo estos pueden vincularse directamente al resultado de la fase de evaluación.

### **EJEMPLO**

#### ***Identificación de las principales causas subyacentes en Malta***

*Las irregularidades, el fraude y la corrupción son causados por defectos de las normas legales que regulan las actividades del sector público (principalmente la legislación) y deficiencias de las normas no legales (sistemas de valores, ética y moral). Las principales causas subyacentes son:*

- ♦ *deficiencias del mercado;*
- ♦ *falta de adecuación de las funciones reguladoras de la administración pública;*
- ♦ *falta de adecuación de la legislación;*
- ♦ *ineficacia e ineficiencia en la aplicación de las normas legales;*
- ♦ *falta de aplicación y de supervisión externa;*
- ♦ *falta de control y seguimiento, en especial de control interno;*
- ♦ *bajo nivel de cultura, ética, moral y de sistemas de valores de la sociedad.*

*(Extracto de la estrategia nacional de lucha contra el fraude de Malta)*

Para completar la evaluación, se puede obtener información necesaria mediante:

- ✓ recogida y análisis de documentos, informes y datos (p. ej., legislación, documentos de trabajo de los servicios, procedimientos, metodologías y directrices);
- ✓ utilización de encuestas y cuestionarios en línea, contacto directo con las partes interesadas, entrevistas (personales, telefónicas, por Skype o equivalente, etc.), debates con expertos, grupos de trabajo, etc.

La utilización de información de diversas fuentes contribuirá a respaldar las conclusiones.

#### **2.1.1. Prevención del fraude**

La prevención resulta fundamental para la lucha contra el fraude. Es más fácil y más rentable prevenir el fraude que reparar sus consecuencias. Los Estados miembros deben comprometerse plenamente con el desarrollo y la aplicación de la prevención del fraude.

Un sistema de gestión y control sólido y eficazmente aplicado resulta fundamental, ya que puede reducir drásticamente el riesgo de fraude, aunque no pueda eliminarlo por completo.

El análisis de las medidas y técnicas preventivas debe permitir:

- ✓ la evaluación de la eficacia de las medidas y técnicas preventivas ya establecidas;
- ✓ propuestas de corrección, adaptación o derogación de las medidas existentes o la adopción de otras nuevas;
- ✓ una mejor evaluación del grado de sensibilización y cultura ética públicas entre los empleados de los Estados miembros en relación con el fraude que afecta a los fondos de la UE;

Las medidas de prevención se basan en sólidas capacidades administrativas como:

- ✓ una legislación a prueba de fraudes (en especial, la eliminación de lagunas)<sup>9</sup>;
- ✓ una política de transparencia apoyada por una amplia política de comunicación y una sensibilización pública;
- ✓ un sólido sistema de control interno;
- ✓ el desarrollo de una cultura ética entre los empleados que participan en la protección de los intereses financieros de la UE: (¿existe una expresión precisa del hecho de que los empleados estén luchando por conseguir unas elevadas normas éticas, que sea visible para los observadores?; ¿existe un documento sólido y sin ambigüedades, como un código de conducta, que incluya también la cuestión de los conflictos de intereses?);
- ✓ una sólida política de recursos humanos: con un equilibrio adecuado entre la rotación del personal (para conservar al personal con experiencia) y la movilidad obligatoria (para reducir los riesgos de conflictos de intereses, entre otras cosas);
- ✓ una gestión del riesgo de fraude estructurada, práctica y específica;
- ✓ una estrategia de formación en la lucha contra el fraude;
- ✓ una estrecha cooperación entre los organismos, tanto a nivel nacional como de la UE.

---

<sup>9</sup> Véase COM(2000) 358 final, de 28 de junio de 2000, sobre la lucha contra el fraude y, en particular, el apartado 1.1: *Para ser eficaz de forma duradera, una política de defensa de los intereses y los fondos públicos debe basarse en una legislación clara y fácilmente aplicable, que contenga disposiciones que contribuyan a reforzar la buena gestión financiera y el control eficaz de las políticas comunitarias. Estas disposiciones deberán ser lo suficientemente disuasorias como para desalentar al máximo cualquier comportamiento irregular.*

## EJEMPLO

### **Cooperación entre las autoridades en Croacia**

*Con arreglo a la Ley de procedimiento administrativo\* (APA), todas las instituciones intercambiarán información y se ayudarán mutuamente en la realización de sus tareas; por otra parte, dos o más instituciones podrán celebrar un acuerdo de cooperación administrativa (ACA) a fin de organizar detalladamente el intercambio de información: por ejemplo, los plazos para la entrega de información, el tipo de información que se puede intercambiar, las posibles sanciones si la institución se niega a facilitar información y los medios por los que debe entregarse la información (en papel o por correo electrónico).*

*\* La disposición relativa a la puesta en común de información entre instituciones figura en el artículo 26 de la Ley de procedimiento administrativo (OG 47/09).*

#### **2.1.1.1. Legislación a prueba de fraudes**

Aunque es difícil encontrar una legislación totalmente a prueba de fraudes, los Estados miembros se esfuerzan por mejorar continuamente sus disposiciones de lucha contra el fraude para reducir las posibilidades de cometerlo. Por tanto, la protección contra el fraude tanto de la legislación vigente como de la pendiente de adopción debe suponer el primer paso. Esto conlleva la búsqueda de información pertinente sobre cómo se aplica la ley en la práctica. En este sentido, existe una serie de fuentes de información:

- [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_es.htm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)
- Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre legislar mejor, subsidiariedad, proporcionalidad y normativa inteligente (2011/2029(INI));
- *Evaluación preventiva de riesgos de carácter penal en el procedimiento legislativo: informe final sobre el proyecto de investigación 1999/FAL/140 financiado por el programa «FALCONE» de la UE y el Instituto Max Planck, 2001;*

La protección contra el fraude de la legislación puede realizarla, por ejemplo, una autoridad designada, el mundo académico o un proyecto externalizado, y puede ser coordinada por el AFCOS nacional, si procede.

Los objetivos de la protección contra el fraude son los siguientes:

- ✓ revelar las consecuencias no deseadas de las disposiciones legislativas vigentes o pendientes de adopción haciendo especial hincapié en las lagunas que permiten la comisión de fraudes;
- ✓ determinar los riesgos que surgen de las disposiciones y la formulación de la legislación pertinente que no ha sido protegida contra el fraude;

- ✓ elaborar propuestas para modificar la legislación correspondiente a fin de eliminar los riesgos existentes o la aparición de otros potenciales, prevenir la aparición de nuevos riesgos o eliminar las oportunidades de cometer fraude.

### **EJEMPLO**

#### ***Protección contra el fraude de la legislación en Eslovaquia***

*La protección contra el fraude se ha incluido en el plan de acción que acompaña a la estrategia nacional para la protección de los intereses financieros de la UE en Eslovaquia. El Punto de Contacto Central de la OLAF (en adelante, «PCC») es el organismo encargado de coordinar el cumplimiento de las tareas relacionadas con esta medida. La protección contra el fraude de la legislación nacional es una de las tareas especificadas en el plan de acción que acompaña a la estrategia nacional para la protección de los intereses de la UE en la República Eslovaca.*

*Tras estudiar la documentación pertinente de la UE relativa a la lucha contra el fraude y otros materiales analíticos relevantes, el PCC propuso diecinueve ámbitos que consideraba que podían contener riesgos de fraude potenciales. Se seleccionaron los siguientes seis ámbitos para un análisis más detallado: conflicto de intereses; doble financiación; eficacia y eficiencia de las recuperaciones; eficacia de las penas y sanciones; eficiencia de la gestión, control y selección de proyectos financiados con cargo al presupuesto de la UE.*

*\* La disposición relativa a la puesta en común de información entre instituciones figura en el artículo 26 de la Ley de procedimiento administrativo (OG 47/09).*

Los expertos eligen el ámbito o ámbitos en función de sus respectivos campos de actividad para poder aprovechar plenamente sus conocimientos a la hora de proteger contra el fraude la legislación correspondiente a sus campos. Sin embargo, no solo la legislación en vigor y la legislación propuesta/pendiente pueden protegerse contra el fraude, sino también otros documentos vinculantes pertinentes.

Los expertos han acordado un procedimiento general dividido en fases. Cada fase debe incluir información sobre la propuesta y el objetivo, la persona o personas responsables, los plazos y la descripción de la actividad.

Por ejemplo, la primera fase puede incluir la descripción de situaciones de la vida real percibidas como un posible riesgo dentro de ciertos ámbitos jurídicos desde la perspectiva de la protección de los intereses financieros de la UE. La designación de expertos u organismos responsables de la protección contra el fraude de la legislación o documentos seleccionados se basa en el acuerdo común de los expertos. A fin de conseguir información pertinente, la selección de las fuentes incluye, por ejemplo, la legislación vigente o propuesta, resoluciones judiciales, análisis jurídicos, dictámenes de informes de auditoría, resultados de análisis del riesgo de fraude realizados por varios sectores, medios de comunicación, conferencias, ONG, etc.

La segunda fase puede incluir la legislación seleccionada para ser protegida contra el fraude. Los expertos deben proponer una lista de la legislación o los documentos pertinentes correspondientes.

La tercera fase puede incluir la identificación de puntos débiles y lagunas en la legislación seleccionada para ser protegida contra el fraude. La información inicial debe incluir el nombre del documento; la formulación de la disposición o disposiciones examinadas; la descripción de la forma en la que la legislación o la disposición particular responde a la situación concreta; una identificación y evaluación precisas de los puntos débiles y las lagunas; la especificación del obstáculo u obstáculos jurídicos y el método propuesto para su eliminación.

La cuarta fase debe incluir las conclusiones y recomendaciones. Los expertos resumirán las conclusiones y los resultados, y elaborarán informes relativos al ámbito de responsabilidad de cada experto. A continuación, estos informes, evaluaciones y análisis se resumirán en un único informe complejo. El informe final puede contener recomendaciones relativas a la formulación de las disposiciones correspondientes.

El informe de síntesis debe someterse a los comentarios de todos los miembros del grupo de trabajo. Los comentarios y sugerencias pertinentes y valiosos deben incorporarse al informe de síntesis. A continuación, el informe de síntesis modificado debe presentarse al organismo director de la red AFCOS para su aprobación y, posteriormente, al Gobierno.

A fin de conseguir apoyo y promoción política, resulta útil que el Gobierno adopte medidas sobre la necesidad de proteger la legislación nacional contra el fraude. La cláusula de protección contra el fraude debe basarse en las normas legislativas. En el ámbito de la legislación, resulta adecuado proponer un proceso que sirva para la protección periódica contra el fraude de la legislación pendiente de adopción o en preparación. Además, involucrar a expertos de ONG y hacer uso de los conocimientos del mundo académico en el proceso de protección contra el fraude representa una baza importante.

### **2.1.2. Detección del fraude**

Los Estados miembros debe estar decididos a detectar irregularidades y a iniciar los correspondientes procedimientos de rectificación y sanción. En este sentido, es esencial que se utilicen y aprovechen plenamente todos los medios y recursos a disposición de las autoridades nacionales responsables para detectar irregularidades. El análisis de las medidas y técnicas de detección permitirá:

- ✓ la creación de un inventario de los sistemas de control internos y externos existentes;
- ✓ la comprobación de la existencia de un procedimiento de denuncia de irregularidades y la evaluación de su eficiencia;
- ✓ la comprobación de si la información fluye a través de los canales adecuados y de manera eficaz a raíz de la detección de casos sospechosos de fraude;
- ✓ la aclaración del sistema de comunicación de irregularidades y fraudes a nivel nacional y de la UE y la comprobación de si el personal conoce estos procedimientos;
- ✓ la indicación de quién es responsable del control de la calidad de los informes (AFCOS u otra entidad).

Las medidas de detección se basan en sólidas capacidades administrativas como:

- ✓ procedimientos sólidos y claros para la tramitación de asuntos en que se sospeche que existe fraude y para garantizar que la información oportuna se transmite rápidamente a las autoridades competentes;
- ✓ una política clara de denuncia de irregularidades y protectora de los denunciantes;
- ✓ herramientas para detectar el fraude proporcionadas al personal;
- ✓ formación;
- ✓ un mecanismo de comunicación sólido y eficaz (p. ej., SGI).

### **2.1.3. Investigación y enjuiciamiento**

El análisis relativo a las medidas y técnicas de investigación y enjuiciamiento debe centrarse en el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la UE. Permitirá:

- ✓ la evaluación de las normas legales, organizativas y de procedimiento relativas a las investigaciones administrativas o penales o al enjuiciamiento;
- ✓ la evaluación de la fluidez y la calidad del flujo o intercambio de información entre las autoridades competentes de que se trate.

Las medidas de investigación y enjuiciamiento deben basarse en sólidas capacidades administrativas como:

- ✓ unas normas claras y eficientes sobre el flujo o intercambio de información entre las autoridades administrativas y judiciales pertinentes;
- ✓ una cooperación fuerte y sólida entre las autoridades administrativas y judiciales pertinentes;
- ✓ la especialización de investigadores y fiscales en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto de la UE;
- ✓ formación continua en este ámbito.

### **2.1.4. Recuperación y sanciones**

Según el artículo 325, apartado 2, del TFUE, los Estados miembros tienen la obligación de sancionar el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la UE con la misma severidad que aplican a los intereses nacionales. Un importante efecto disuasorio para los infractores potenciales es la aplicación de sanciones y su visibilidad.

El análisis de las medidas y técnicas de reparación debe permitir:

- ✓ la evaluación de las normas legales, organizativas y de procedimiento relativas a las sanciones administrativas y penales;
- ✓ la evaluación del carácter disuasorio de las sanciones.

Las medidas de reparación deben basarse en sólidas capacidades administrativas como:

- ✓ un sistema de sanciones administrativas o judiciales efectivas, disuasorias y proporcionadas que debe ir más allá de las correcciones financieras aplicables en caso de simples irregularidades;
- ✓ unas autoridades claramente designadas responsables de velar por que las sanciones se apliquen y se cumplan de forma efectiva las obligaciones definidas;
- ✓ unos servicios de recuperación eficientes y eficaces;
- ✓ un seguimiento estadístico;
- ✓ formación, seminarios, herramientas prácticas y manuales.

## 2.2. Evaluación del riesgo de fraude

Al formular la metodología de la evaluación del riesgo de fraude destinada a elaborar la estrategia de lucha contra el fraude, se debe tener en cuenta el objetivo de la gestión del riesgo de fraude. La evaluación pretende facilitar la formulación y aplicación de medidas proactivas y proporcionadas de lucha contra el fraude mediante medios rentables.

Esto implica, entre otras cosas, que deben tenerse en cuenta las particularidades nacionales de la estrategia. Se debe establecer un equilibrio adecuado entre una evaluación del riesgo de fraude muy pormenorizada de todos los procesos y procedimientos a nivel operativo y un planteamiento más global. Lo primero sería adecuado para la elaboración de una estrategia a nivel regional o sectorial, mientras que lo segundo debe utilizarse para definir objetivos nacionales.

Los resultados de la evaluación del riesgo de fraude pueden diferir de un Estado miembro a otro, en función de:

- el tamaño del país;
- el grado de descentralización;
- el tipo de organizaciones autorizadas a gestionar los fondos de la UE;
- la estructura administrativa o judicial;
- el marco normativo del país.

Las autoridades de gestión están obligadas a realizar una evaluación del riesgo de fraude de conformidad con el nuevo marco financiero plurianual y con el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 aplicables al período de programación 2014-2020. Pueden utilizar la «Nota de orientación sobre la evaluación del riesgo de fraude y las medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude para el período de programación 2014-2020» elaborada por la Comisión<sup>10</sup>, o bien pueden utilizar otra metodología.

---

<sup>10</sup> EGESIF 14-0021-00 de 16 de junio de 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>.

## EJEMPLO

### *Herramienta de evaluación del riesgo de fraude aplicada en Grecia*

*En 2014, la autoridad de gestión del programa operativo de «Competitividad y Negocios 2007-2013» lanzó la herramienta de evaluación del riesgo de fraude de la UE (EGESIF 14-0021-00, 16/06/2014). La autoridad de gestión usó la herramienta, en primer lugar, para analizar el anterior sistema de gestión y control (ΣΔΕ) y, en segundo lugar, para el procedimiento de designación, tal y como exige el marco normativo 2014-2020.*

*Sobre la base del mencionado procedimiento, todas las autoridades de gestión han designado a un experto en asuntos relativos al fraude y han creado un equipo de evaluación del riesgo de fraude. Los expertos de todas las autoridades de gestión (ΔΑ) participan en la red interna de cooperación para la aplicación de la estrategia de lucha contra el fraude en relación a las acciones estructurales, coordinada por el servicio especial de apoyo institucional (ΕΥΘΥ).*

*Gracias a la colaboración de los expertos designados, la red interna de cooperación aplicó y optimizó la herramienta de la UE para incluir todas las medidas de control existentes que Grecia introdujo en los procedimientos manuales del sistema de control (ΣΔΕ) 2014-2020. Este ejemplo demuestra la forma en que la herramienta de evaluación del riesgo de fraude de la UE puede ayudar no solo a cumplir el Reglamento anteriormente mencionado, sino a prevenir y luchar contra el fraude en el ámbito de las acciones estructurales.*

Con independencia del método elegido, la evaluación del riesgo de fraude debe llevarse a cabo con la debida atención para garantizar que están cubiertos todos los ámbitos empresariales, fondos sectoriales e instrumentos financieros (contratación pública, subvenciones, asistencia técnica). Otro posible modelo de estructura del documento de evaluación del riesgo de fraude figura en el **Anexo 3 – Posible estructura y contenido del documento de evaluación del riesgo de fraude**.

El objetivo de la evaluación del riesgo de fraude es ofrecer un exhaustivo control del riesgo, permitiendo mantener un nivel aceptable de exposición al riesgo para la autoridad de gestión, con costes mínimos.

La evaluación del riesgo debe ser realizada por la autoridad de gestión, los organismos intermedios (si procede), los organismos de certificación, las autoridades de auditoría y el servicio de coordinación de la lucha contra el fraude (AFCOS).

Debe crearse un grupo de evaluación del riesgo de fraude propio de cada autoridad a fin de facilitar y coordinar el procedimiento de evaluación del riesgo de fraude dentro de dicha institución. Se recomienda que la evaluación del riesgo en el interior de una institución sea coordinada por gestores de riesgos, ya que estos entienden las técnicas y metodologías de la evaluación de riesgos. Sin embargo, la propia evaluación debe ser realizada por el personal



de los departamentos responsables de diferentes procesos que incluyen: gestión de programas (selección de operaciones o proyectos), contratación, verificación, autorización de pagos, contratación pública, supervisión de la aplicación (verificaciones documentales y comprobaciones *in situ*), auditorías internas, control de irregularidades y de lucha contra el fraude, etc. Los departamentos son los que mejor saben los riesgos que amenazan a estos procesos.

Antes de comenzar la evaluación del riesgo de fraude, los participantes deben recibir unas directrices o instrucciones adecuadas y asistir a cursos de formación para garantizar el correcto uso de la metodología.

El servicio de la NAFS (que podría ser el AFCOS) debe coordinar y guiar todo el proceso de evaluación del riesgo y recoger todas las contribuciones aportadas por las autoridades de gestión, incluida su propia evaluación del riesgo de fraude. Los resultados deben usarse como punto de referencia para la elaboración de la estrategia nacional de lucha contra el fraude. Podrán organizarse talleres *ad hoc* con las autoridades de gestión y control para evaluar y ajustar el trabajo consolidado. Deberá debatirse a ese nivel la priorización de los riesgos de fraude.

**No se recomienda la externalización** de la evaluación del riesgo de fraude, ya que esta tarea exige un buen conocimiento del sistema de gestión y control y de los beneficiarios de los programas.

Asimismo, se recomienda que las autoridades de auditoría no asuman un papel directo en ninguna toma de decisiones relativa a la evaluación del riesgo, ya que pueden estar involucradas en la auditoría de todo el proceso. Sin embargo, puede que se solicite su participación en el proceso de evaluación con una función consultiva o como observadores.

El proceso de evaluación del riesgo debe ser debidamente documentado.

La evaluación del riesgo de fraude debe realizarse todos los años. En caso de necesidad, este período puede reducirse o ampliarse (dos años), teniendo en cuenta la evolución de los riesgos a través de la organización.

Se deben realizar revisiones y actualizaciones periódicas sobre la base de las conclusiones extraídas al final del proceso.

### **2.2.1. Bases teóricas de la evaluación del riesgo de fraude**

Existen diferencias entre una evaluación del riesgo de fraude y una evaluación común de riesgos:

- ✓ La evaluación común de riesgos se centra en el análisis de acontecimientos que pueden darse en un entorno (externo o interno) y el análisis de los efectos potencialmente negativos para la consecución de unos objetivos (organizativos) que pueden desencadenar dichos acontecimientos si los controles aplicados para prevenirlos no son efectivos. De este modo, la evaluación común de riesgos se centra en lograr unos objetivos y está vinculada al sistema de lucha contra el fraude en vigor (autoridades e instituciones de gestión con atribuciones PIF).

*Ejemplo: el retraso en la preparación y presentación de los pliegos de condiciones de un proyecto concreto debido a una excesiva carga de trabajo o a la falta de*

*competencias necesarias por parte de los empleados encargados de la licitación puede provocar retrasos de contratación y realización de actividades y, por lo tanto, retrasos en el cumplimiento de los contratos. Los retrasos graves pueden provocar la cancelación de proyectos y la pérdida de fondos.*

- ✓ Por otro lado, la evaluación del riesgo de fraude está orientada específicamente a la detección de acontecimientos o condiciones que pueden indicar la existencia de incentivos o presiones para que se produzcan irregularidades o fraudes, y a la detección de situaciones que pueden dar lugar a que se produzcan irregularidades y fraudes. Esta evaluación puede llevarse a cabo sobre la base de:
  - irregularidades o fraudes que ya se han producido (datos históricos);
  - comportamientos sintomáticos;
  - oportunidades para cometer fraude.
- ✓ De este modo, la evaluación del riesgo de fraude está orientada al factor humano, es decir, la existencia de elementos del llamado «triángulo del fraude» o, mejor aún, «diamante del fraude». Concretamente, al identificar riesgos de fraude, se debe tener en cuenta que un infractor actúa cuando concurren los siguientes factores <sup>11</sup>:
  - Oportunidad: el infractor está en el lugar adecuado y en las circunstancias oportunas para actuar, los procedimientos en el sector no son claros o es fácil eludirlos, etc. Ejemplo: los procedimientos relativos a la estimación de los costes de servicios, bienes y obras y los procedimientos de licitación eran generales y permisivos. Por lo tanto, los precios podían ser fácilmente sobreestimados y basarse en un acuerdo con el proveedor para que este ganara un porcentaje del valor del contrato (el porcentaje de cofinanciación).
  - Motivación: el infractor tiene la motivación o el incentivo para cometer el fraude: el infractor tiene problemas con sus jefes en el trabajo, o en su vida familiar, o tiene dificultades financieras. Ejemplo: el beneficiario ha iniciado un comportamiento fraudulento a causa de presiones financieras y falta de recursos provocadas por la pérdida de varios contratos o clientes. La motivación era la necesidad de ganar más dinero para cofinanciar el proyecto.
  - Racionalización: el infractor puede racionalizar sus actos: el individuo puede sentir que tiene justificación para estar resentido con su empleador (p. ej., no ha ascendido, sabe que compañeros suyos están realizando algún fraude y el personal más antiguo no es ejemplar). Ejemplo: el beneficiario considera que no será descubierto porque otros beneficiarios han usado el mismo método/técnica y sus negocios están prosperando.

En general, la oportunidad abre la puerta al fraude, y el incentivo y la racionalización pueden empujar al individuo a cometerlo. Pero este tiene la capacidad de reconocer la puerta abierta como una oportunidad y aprovecharse de ello atravesándola, no en una sola ocasión, sino una y otra vez.

---

<sup>11</sup> Basado en la teoría del triángulo del fraude elaborada por Donald R. Cressey, en *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), p. 30, y *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* desarrollada por Wolfe, D. T. y Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal*, p. 74.

Existen otros factores motivadores para el fraude como:

- casos de colusión: el infractor puede colaborar con otras personas de su entorno laboral para aprovecharse de los puntos débiles del entorno de control interno en su propio beneficio;
- capacidad: el infractor tiene la capacidad: características y habilidades personales que determinan, en gran parte, si el fraude puede darse realmente. Estas pueden ser: posición o función, conocimientos e inteligencia, confianza o *ego*, habilidades coercitivas, habilidad para mentir de forma efectiva y tolerancia al estrés.

Algunos ejemplos de estos riesgos aparecen en el **Anexo 4 – Riesgos de fraude**.

- ✓ Por último, al evaluar la probabilidad de que se produzca un fraude, se debe aplicar un enfoque más conservador teniendo en cuenta el principio de «tolerancia cero».

### **2.2.2. Metodología para la evaluación del riesgo de fraude**

La gestión de riesgos debe empezar con un inventario preciso de las actividades y los procesos fundamentales que se llevan a cabo en el seno de las autoridades de gestión. Este inventario puede incluir las relaciones y el método de comunicación con otras unidades. Los riesgos deben definirse, entenderse y explicarse claramente. Por tanto, las técnicas de análisis pueden incluir debates con compañeros, talleres, cuestionarios, etc.

La evaluación del riesgo de fraude es un proceso continuo que incluye las siguientes fases:

- ✓ identificación y formulación de los riesgos de fraude;
- ✓ evaluación y clasificación de los riesgos de fraude identificados, y
- ✓ planificación, aplicación y revisión de las acciones preventivas y correctoras.

#### **2.2.2.1. Identificación y formulación de los riesgos de fraude**

Los riesgos de fraude pueden identificarse y evaluarse gracias a los conocimientos adquiridos en anteriores casos de fraude a los fondos de la UE detectados, así como sobre la base de mecanismos de fraude comúnmente reconocidos y recurrentes. De este modo, la evaluación del riesgo de fraude debe basarse en pruebas objetivas, lo que significa que debe ser imparcial e independiente.

Se pueden analizar datos históricos en los que la información sobre irregularidades y fraudes que ya han ocurrido se analiza teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- tipos de programa o contratos (es decir, asistencia técnica, subvenciones);
- valor del contrato;
- duración del proyecto;
- proceso/fase del proyecto (es decir, selección de candidatos, aplicación y verificación de las operaciones, certificación y pagos);
- tipo de actividad financiada por el proyecto;
- indicación geográfica;

- tipo de beneficiarios, etc.

Concretamente, para cada uno de estos criterios, debe calcularse una serie de casos de irregularidad o (sospecha de) fraude. Este análisis permite identificar los procesos de mayor riesgo o un perfil de proyecto arriesgado. El perfil de proyecto arriesgado incluye una combinación de diferentes criterios. El siguiente cuadro ofrece un ejemplo:

IRREGULARIDADES/FRAUDES POR TIPO DE BENEFICIARIO/UNIDAD TERRITORIAL				
		Tipo de beneficiario		
		Organismo de la administración pública	Organización no gubernamental	Pequeña y mediana empresa
Unidad territorial	Unidad n.º 1			
	Unidad n.º 2			
	Unidad n.º 3			
	Unidad n.º 4			
	Unidad n.º 5			

	<i>Irregularidades/fraudes en la categoría ocurridos en más del 50 % de los casos</i>
	<i>Irregularidades/fraudes en la categoría ocurridos en entre el 25 y el 50 % de los casos</i>
	<i>Irregularidades/fraudes en la categoría ocurridos en menos del 25 % de los casos</i>

Al formular los riesgos, se debe prestar atención a su descripción. Esto es importante para definir el control más adecuado. Concretamente, debe quedar claro, por un lado, el motivo del riesgo, y por otro, sus consecuencias.

Los siguientes parámetros deben tenerse en cuenta durante la formulación de los riesgos:

- ✓ el efecto negativo para el presupuesto, la reputación o los objetivos de que se produzca el riesgo debe ser evidente;
- ✓ el riesgo incluye el elemento de incertidumbre;
- ✓ el riesgo debe describirse como un acontecimiento potencial, no como un estado negativo; un estado negativo no es un riesgo, sino un problema que puede tener o no tener consecuencias negativas;
- ✓ no se debe indicar la existencia o inexistencia de un control;
- ✓ el riesgo no debe describirse como la negación de un proceso comercial (retrasado, ineficiente, ineficaz o ilegal); la descripción del riesgo debe incluir su causa;
- ✓ debe guardarse cierta distancia respecto a los supuestos organizativos ya que esto indica una planificación inadecuada (es decir, falta de personal).

Los resultados del análisis pueden servir como datos para la autoevaluación de la exposición al riesgo de fraude. El objetivo último de una evaluación del riesgo de fraude es crear una clasificación de riesgos, en la que se enumeren todos los riesgos a los que puede verse expuesta una organización. Al identificar y organizar los riesgos según su importancia,

se pueden establecer métodos adecuados para abordarlos dentro del nivel jerárquico apropiado.

A fin de facilitar la identificación y formulación de riesgos, el **Anexo 4 – Riesgos de fraude** incluye una lista no exhaustiva de los riesgos de fraude y sus posibles causas y consecuencias.

Además, resulta útil tener en cuenta los siguientes parámetros al identificar y evaluar los riesgos:

- ✓ En cuanto a la contratación pública, o más específicamente a su fase de evaluación y selección, los controles internos de las autoridades nacionales responsables de la gestión y supervisión de los fondos EIE suelen ser muy sólidos. Por tanto, las actividades fraudulentas se producen normalmente antes y después de dichas fases (por ejemplo, por una parte, revelación de información confidencial por parte del personal de la licitación y manipulaciones de las licitaciones por parte de los licitadores y, por otra, violación de los contratos). Las relaciones entre beneficiarios y terceros son más arriesgadas.
- ✓ El riesgo de fraude aumenta en proporción directa al tamaño y porcentaje de la subvención y al alcance de la operación.
- ✓ Asimismo, los riesgos son mayores en los Estados miembros más pequeños, ya que es más probable que diferentes partes interesadas (beneficiarios, funcionarios, licitadores) tengan algún tipo de relación. El problema de las «puertas giratorias» es también mayor (situaciones en las que los funcionarios dejan el sector público para trabajar en el privado y viceversa, o cuando los consultores trabajan para asociaciones que operan en el mismo sector). También puede ocurrir que haya funcionarios involucrados en los proyectos.

Además de los riesgos que afectan a los procesos de gestión de los programas, se deben identificar riesgos que puedan afectar al funcionamiento del AFCOS, por ejemplo, el riesgo de que no se informe adecuadamente acerca del fraude y que este no sea correctamente procesado. **El Anexo 5 - Riesgos relacionados con el funcionamiento del AFCOS** incluye una lista no exhaustiva de estos riesgos.

#### **2.2.2.2. Evaluación y clasificación de los riesgos de fraude identificados**

Una vez formulados los riesgos, estos pueden evaluarse teniendo en cuenta los controles de reducción del fraude en vigor.

La evaluación se basa en los dos indicadores siguientes:

- ✓ riesgo de que se produzca un fraude (probabilidad): indica la posibilidad o probabilidad de que se materialice un riesgo determinando las probabilidades de que se produzca un resultado concreto;
- ✓ impacto del fraude en caso de que se produzca (efecto): indica los efectos o consecuencias derivadas de la materialización de un riesgo concreto. El impacto representa el efecto sobre los objetivos previstos (resultados) que puede depender de la naturaleza del riesgo (positivo o negativo). El indicador de impacto del riesgo debe

tener en cuenta el impacto financiero, las actividades afectadas, el nivel de confianza relativo a la organización, los recursos adicionales y la repetibilidad en el período de referencia.

El riesgo de fraude puede evaluarse de la siguiente forma:

Evaluación	Probabilidad	Significado
1	Baja	La probabilidad de que se produzca un riesgo es casi imposible o muy baja y, en la práctica, solo existen unos cuantos casos en los que estos riesgos se han manifestado.
2	Media	La probabilidad de que se produzca un riesgo se ve respaldada por acontecimientos anteriores y se conocen las situaciones en que se han producido.
3	Alta	La probabilidad de que se manifieste un riesgo se ve respaldada por acontecimientos claros y frecuentes y por el conocimiento de la existencia de estas situaciones.

El impacto del fraude en caso de que se produzca puede evaluarse de la siguiente forma:

Evaluación	Efecto	Significado
1	Bajo	En caso de que se produzca un riesgo, las tareas y actividades en curso o previstas no se verán afectadas, o se verán afectadas mínimamente, y no serán necesarios recursos adicionales. La aparición de un riesgo implica que la confianza pública aumenta lentamente y una actitud parcialmente negativa por parte del público.
2	Medio	En caso de que se produzca un riesgo, las actividades se verán seriamente afectadas y podría ser necesario asignar recursos adicionales para garantizar que se cumplan los objetivos. La aparición de un riesgo implica la pérdida parcial de la credibilidad y la actitud negativa de los medios de comunicación.
3	Alto	En caso de que se produzca un riesgo, las actividades se verán seriamente afectadas y resultará necesario asignar muchos recursos adicionales para garantizar que se cumplen los objetivos. Esta categoría se usa también cuando no es posible cumplir los objetivos fijados. La aparición de un riesgo implica una pérdida importante de credibilidad y la presión pública para la dimisión de los gestores.

Los sistemas de control internos en vigor de las autoridades nacionales responsables de la gestión y supervisión de los fondos EIE deben garantizar un alto nivel de protección de los intereses financieros de la UE y nacionales. Por tanto, la probabilidad de que se produzca un fraude debe ser, en teoría, bastante baja. Por esa razón, el principal aspecto en el que hay que centrarse al evaluar el riesgo de fraude es el impacto y la magnitud del daño potencial (efecto). Como puede observarse en el cuadro que indica las directrices para la evaluación del efecto, este puede atañer a la reputación, las finanzas o la estructura/organización.

**La clasificación del riesgo de fraude** implica jerarquizar los riesgos de fraude, sobre la base de la exposición total al riesgo y del tipo de riesgos.

La exposición total al riesgo se calcula multiplicando la probabilidad por el efecto. A continuación, se muestran sus posibles resultados y su interpretación:

		Probabilidad									
		1	2	3							
Efecto	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Grave</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Significativo</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Tolerable</td> </tr> </table>	6, 9	Grave	3, 4	Significativo	1, 2	Tolerable
	6, 9	Grave									
	3, 4	Significativo									
1, 2	Tolerable										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Los riesgos de fraude más importantes (definidos como importantes y graves) deben abordarse como una cuestión prioritaria.

Cada institución debe desarrollar un plan de acción para reducir los riesgos que identifica. El contenido recomendado de un plan de acción es el siguiente: número del riesgo, descripción del riesgo, medida de reducción del riesgo, indicador, departamento/función responsable, plazo, estado de aplicación, fecha de seguimiento.

Las medidas recogidas en los planes de acción de las diferentes instituciones deben incorporarse al plan de acción que acompaña a la NAFS.

### 2.2.3. Identificación y evaluación del riesgo de fraude en la práctica

La identificación del riesgo de fraude puede realizarse de formas diferentes.

Un enfoque consiste en crear un grupo de trabajo (grupo de evaluación del riesgo de fraude) encargado de identificar riesgos de fraude y desarrollar una herramienta para la evaluación de estos riesgos predefinidos. Esta herramienta puede ampliarse de forma retrospectiva, durante la fase de evaluación, añadiendo riesgos adicionales identificados por cualquier asesor.

Durante la identificación de los riesgos, es importante analizar la causa del riesgo, ya que las medidas de reducción de riesgos deben dirigirse directamente a la causa de estos. Se aconseja añadir la causa del riesgo a la descripción de este.

El otro enfoque es similar al usado en la evaluación común de riesgos e incluye la recogida de formularios de alertas del personal de la autoridad de gestión a fin de identificar los riesgos. Este procedimiento se describe con más detalle a continuación.

A petición del gestor de riesgos o en cualquier momento tras la identificación de un nuevo riesgo, el personal perteneciente a la autoridad de gestión debe rellenar un **formulario de alertas** que ofrezca una evaluación preliminar del riesgo sobre la base de los dos indicadores mencionados anteriormente (probabilidad e impacto). La combinación entre la probabilidad prevista y el impacto previsto representa el nivel de exposición al riesgo, a partir del cual se obtiene el perfil del riesgo. El formulario de alertas debe enviarse al gestor de riesgos.

Los principales puntos del **formulario de alertas** pueden ser los descritos en el **Anexo 6 – Principales puntos del formulario de alertas**.



A continuación, el grupo de evaluación del riesgo de fraude recoge los formularios de alerta y aplica el mismo procedimiento que en los casos de evaluación preliminar del riesgo: el grupo establece sus propias opiniones sobre la probabilidad e impacto de cada riesgo (usando la misma escala) y decide si el riesgo es «relevante», «irrelevante» (en cuyo caso, se archiva el formulario de alertas) o «requiere más información».

La propia evaluación del riesgo consta de los siguientes pasos: 1) una cuantificación del riesgo bruto (el nivel de riesgo existente antes de iniciar las verificaciones de la autoridad de gestión), 2) la evaluación de la eficiencia de las actuales verificaciones a fin de reducir los riesgos brutos y la evaluación de los riesgos netos/residuales (el nivel de riesgo tras las verificaciones en función de su eficacia), 3) la evaluación de la eficiencia de las verificaciones planificadas a fin de reducir los riesgos netos/residuales y 4) la identificación del riesgo objetivo (el riesgo considerado como aceptable/admisible por la autoridad de gestión después de realizar y hacer efectivas todas las verificaciones/comprobaciones).

Los riesgos identificados se registran en el **Registro de riesgos**.

Este **registro** es un documento interno y una herramienta de seguimiento de cada organismo. Puede contener lo siguiente: número del riesgo, descripción del riesgo, probabilidad del riesgo, efecto y puntuación total del riesgo, medidas de reducción del riesgo, departamento/función responsable, plazo, nota sobre el estado de la medida y nota sobre si se ha puesto fin al riesgo. Debe actualizarse regularmente (una o dos veces al año o en función de la dirección que tome el riesgo) a fin de comprobar si se aplican las medidas de reducción del riesgo y si se logran los resultados previstos. El Registro de riesgos puede adoptar la forma del modelo descrito en el **Anexo 7 – Registro de riesgos**.

Durante el **proceso de evaluación**, además de cuantificar el riesgo mediante los factores de probabilidad e impacto, el grupo de evaluación del riesgo de fraude:

- ✓ define las acciones destinadas a abordar los riesgos (acciones que debe llevar a cabo el personal ejecutivo y de gestión),
- ✓ asigna las responsabilidades de las acciones destinadas a abordar los riesgos,
- ✓ establece plazos, etc.

Como ya se ha mencionado, toda esta información figura en el **Registro de riesgos**.

El grupo de evaluación del riesgo puede decidir advertir a las instituciones colaboradoras en caso de situaciones de alto riesgo.

Al mismo tiempo, los principales miembros de las autoridades de gestión deben elaborar una **declaración inicial de intenciones** como muestra de su compromiso de lucha contra el fraude desde sus inicios, así como una **declaración anual de progresos** (la declaración inicial de intenciones debe ser más simple que la declaración anual de progresos para facilitar su seguimiento y para entender las líneas de actuación contra el fraude de la autoridad de gestión).

Los principales puntos de la declaración inicial de intenciones pueden ser los descritos en el **Anexo 8 – Principales puntos de la declaración inicial de intenciones**.

### ***2.2.3.1. Evaluación del riesgo de fraude en el presupuesto de la PAC***

En 2016, el asesor de lucha contra el fraude de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (Comisión Europea) publicó un documento práctico titulado «Evaluación del riesgo de fraude y otras irregularidades graves en detrimento del presupuesto de la PAC». Este reciente documento ofrece información para las evaluaciones del riesgo realizadas por los Estados miembros y los países candidatos, y propone una serie de posibles medidas mitigadoras. El documento incluye:

- ✓ los riesgos externos de fraude: fraude y otras graves irregularidades cometidas por beneficiarios finales del presupuesto de la PAC;
- ✓ los riesgos internos de fraude: fraude y otras graves irregularidades cometidas por personal de las autoridades nacionales que participan en la administración de los fondos de la PAC, así como
- ✓ medidas mitigadoras concretas enumeradas por tipo de riesgo.

Aunque la reducción de los riesgos externos de fraude (principalmente, a través de medidas de prevención, detección y corrección) es responsabilidad de las autoridades de gestión y los organismos pagadores de los Estados miembros, una serie de medidas y acciones a nivel europeo<sup>12</sup> ya han contribuido a la reducción de estos riesgos. Además, la Comisión Europea ayuda a las autoridades de gestión y a los organismos pagadores, así como a los organismos pertinentes de los países candidatos, en la aplicación eficaz y efectiva de las nuevas disposiciones de lucha contra el fraude mediante la publicación de una nota de orientación y celebrando seminarios de lucha contra el fraude en las dependencias de los Estados miembros.

### ***2.2.4. Herramientas informáticas para la identificación del riesgo***

Las herramientas informáticas son, actualmente, un instrumento valioso para analizar los tipos de fraude e identificar los sectores con mayor riesgo. Cuando se disponga de ellas, las bases de datos y las herramientas de extracción de datos y de calificación de riesgos deben utilizarse con profusión.

La participación de las autoridades de gestión y los organismos pagadores en la detección del fraude ha aumentado desde 2012, y debería reforzarse en los próximos años gracias al nuevo marco regulador introducido para el período 2014-2020. Dada la complejidad de las operaciones gestionadas y el elevado número de beneficiarios afectados, se invita a las autoridades de gestión/organismos pagadores y a las autoridades de control/auditoría a planificar y centrar sus auditorías y controles en los análisis del riesgo y en herramientas informáticas eficientes como ARACHNE, SGI y la herramienta de evaluación del riesgo de fraude (desarrollada por la Comisión Europea), así como en otras alternativas nacionales equivalentes.

---

<sup>12</sup> Reglamento (UE) n.º 1306/2013, Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 de la Comisión y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión.

La Comisión cree que el uso sistemático y eficiente de las herramientas informáticas adecuadas ayudará a las autoridades nacionales a cumplir, entre otras cosas, las disposiciones específicas de lucha contra el fraude del nuevo marco regulador para el período 2014-2020 y de años sucesivos.

#### **2.2.4.1. Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI)**

A fin de proteger sus intereses financieros, la legislación de la Unión establece unos requisitos de información relativos a los ámbitos de apoyo financiero de la Unión. Los Estados miembros, los países candidatos y los posibles países candidatos deben enviar informes periódicos de las irregularidades detectadas, el importe en cuestión y los progresos de los procedimientos administrativos y jurídicos correspondientes.

El deber de informar recae sobre los Estados miembros en todos los sectores del presupuesto de la Unión gestionados directamente por ellos (Fondos EIE, agricultura, FAMI/FSI, pesca, FEAD) o por los países candidatos y los posibles países candidatos (IAP).

Según las obligaciones de información de la UE<sup>13</sup>, los Estados miembros, los países candidatos y los posibles países candidatos deben informar acerca de las irregularidades relacionadas con dichos fondos (tanto de naturaleza fraudulenta como no fraudulenta) a la Comisión Europea (OLAF) a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI), de manera trimestral en los ámbitos de gestión compartida y sin que se produzcan retrasos relativos a la ayuda de preadhesión.

La información se usa para realizar análisis de riesgos, elaborar informes y desarrollar mecanismos de alerta temprana que ayudan a identificar los riesgos de forma más efectiva. Asimismo, el análisis de los resultados de las acciones de los Estados miembros ayuda a los servicios de la Comisión a mejorar la legislación de protección contra el fraude de la Unión.

Además de servir de herramienta para una buena gestión financiera, el hecho de informar acerca de irregularidades fraudulentas y de otro tipo también la convierte en herramienta de información sobre la lucha contra el fraude para el público, el Parlamento Europeo y los Estados miembros. Esta información aporta datos para el informe sobre la protección de los intereses financieros de la UE en virtud del artículo 325 del TFUE.

##### **1) Herramienta de información**

La herramienta SGI sirve, en primer lugar, como herramienta de información. Cuenta con más de 3 200 usuarios en los Estados miembros, países candidatos y posibles países candidatos. El Sistema de Gestión de Irregularidades constituye una base de datos única que recopila información detallada sobre irregularidades y fraude.

El SGI contiene información detallada sobre:

- ✓ medidas de apoyo como fondos, programas, proyectos, líneas presupuestarias;

---

<sup>13</sup> El resumen del marco jurídico de la obligación de información puede consultarse en: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Metodología aplicada en el análisis estadístico de las irregularidades notificadas en 2015», que acompaña al documento relativo al informe PIF (SWD(2016) 237 final).

[http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

- ✓ impacto financiero (gastos, importes irregulares/fraudulentos);
- ✓ personas o entidades implicadas (que han cometido irregularidades o fraude);
- ✓ cómo se cometió la irregularidad/fraude (*modus operandi*);
- ✓ cuándo se cometió la irregularidad/fraude;
- ✓ dónde se cometió la irregularidad/fraude;
- ✓ modo de detección de la irregularidad/fraude;
- ✓ seguimiento del caso (administrativo, judicial o penal);
- ✓ sanción impuesta.

El sistema de información lleva años en vigor y la cantidad de información recopilada en este tiempo es de enorme importancia tanto para la Comisión Europea (OLAF) como para los países que la envían. Facilita la adquisición de un mejor conocimiento sobre los tipos de irregularidades/fraudes, los mecanismos de fraude, el impacto financiero, las personas implicadas, los métodos de detección, etc. Este conocimiento puede usarse para identificar los ámbitos más vulnerables del presupuesto y, de este modo, adoptar las medidas apropiadas para reducir los riesgos. También puede ayudar a la sensibilización frente al fraude entre el personal que trabaja con financiación de la UE.

En este sentido, el SGI no es solo una herramienta de información, sino también de análisis.

## **2) Herramienta de análisis**

El Sistema de Gestión de Irregularidades es la mayor base de datos sobre el fraude en Europa y puede utilizarse a efectos de análisis. Desde que se puso en funcionamiento su versión más reciente, en abril de 2016, el SGI también permite el análisis intersectorial, ya que los datos comunicados se estructuran ahora de forma similar en todos los sectores del presupuesto de gestión compartida. En algunos Estados miembros, el SGI ya se usa para la integración de datos disponibles a nivel local, a fin de mejorar su análisis de calificación de riesgos (p. ej., en Italia).

El análisis ofrecido por la Comisión en el marco del informe PIF<sup>14</sup> se basa principalmente en las irregularidades comunicadas a través del SGI. Se espera que para 2017 se ponga a disposición de los países que envían información una nueva herramienta integrada que mejorará aún más la capacidad analítica. Todos los análisis basados en datos del SGI (quizá combinados con otros conjuntos de datos) son especialmente valiosos para lucha contra el fraude y las irregularidades en detrimento de los intereses financieros tanto de la UE como nacionales.

### **2.2.4.2. Herramienta de calificación de riesgos ARACHNE**

---

<sup>14</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección de los intereses financieros de la UE (lucha contra el fraude).

[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

La Comisión ha desarrollado ARACHNE<sup>15</sup>, una herramienta integrada para la extracción y el enriquecimiento de datos destinada a ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios en las comprobaciones administrativas y de gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Esta herramienta de calificación de riesgos ayuda a prevenir y detectar errores e irregularidades entre proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas.

ARACHNE puede ayudar a realizar comprobaciones previas mejoradas antes de firmar convenios de subvención y contratos sobre la base de los indicadores de riesgos calculados y diagramas de afinidades. Ofrece de forma sistemática información basada en el riesgo sobre los beneficiarios, contratistas y subcontratistas de los proyectos durante las fases de selección, aprobación y ejecución de las operaciones. De esta forma, durante la selección y aprobación, es posible identificar riesgos relativos al conflicto de intereses, el incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales o la capacidad operativa, administrativa o financiera de las empresas para emprender operaciones cofinanciadas por la UE. Además, durante la ejecución de las operaciones, varios indicadores de riesgo proporcionan valiosas alertas sobre errores o irregularidades potenciales en ámbitos de verificación como la contratación pública, la subvencionabilidad de las operaciones, la concentración de proyectos y partes interesadas o los indicadores de rendimiento.

ARACHNE está disponible para todos los Estados miembros. Una vez que la autoridad competente decide usar la herramienta, la Comisión Europea puede ofrecer apoyo técnico para su utilización y la formación de los usuarios. Aunque es opcional, se recomienda su uso ya que constituye una medida efectiva y proporcionada de lucha contra el fraude, en particular con arreglo al artículo 125, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 anteriormente mencionado.

#### ***2.2.4.3. Bases de datos nacionales de lucha contra el fraude***

---

<sup>15</sup> Puede encontrarse más información en: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

## EJEMPLO

### **Bases de datos de lucha contra el fraude en Italia**

*El Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (AFCOS) de Italia ha planificado el desarrollo de una aplicación electrónica especial conocida como D.N.A (base de datos nacional de lucha contra el fraude), con el objetivo de reforzar significativamente las acciones de lucha contra el fraude que entrañan pérdidas para el presupuesto de la UE.*

*Esta iniciativa se ajusta a las nuevas disposiciones normativas sobre fondos de la UE para el período de programación 2014-2020, que exige a los Estados miembros adoptar medidas adecuadas para prevenir el fraude, posiblemente a través del desarrollo de herramientas informáticas. Para lograrlo, el software de lucha contra el fraude se diseñará para:*

- ♦ *poner a disposición de las autoridades de supervisión (ministeriales o regionales) la información individual y común sobre las fuentes de financiación europeas en relación a proyectos o al territorio pertinente;*
- ♦ *realizar un «análisis del riesgo» para su uso exclusivo a nivel operativo y destinado a combatir el fraude.*

### **1) Características y estructura de una aplicación informática nacional de lucha contra el fraude**

Una aplicación informática nacional de lucha contra el fraude debe incluir una **plataforma única** que recoja datos de diferentes fuentes. En particular, los datos incluidos en la aplicación deben proceder de dos tipos de fuentes: bases de datos de información y bases de datos operativas.

Las **bases de datos de información** contienen información sobre el uso y destino de las fuentes financieras de la UE albergadas por las autoridades (organismos) responsables de gestionarlas. En este contexto, el sistema debe extraer información relativa a:

- ✓ las contribuciones de programas operativos financiados mediante fondos estructurales: información recogida por el Ministerio de Economía y Hacienda u otra autoridad competente (p. ej., «Banca Dati Unitaria centrale», una base de datos central única de Italia);
- ✓ la financiación de la política agrícola común y la política pesquera común: información recogida por el Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales y la Agencia para la concesión de ayudas en el sector agrícola u otra autoridad competente (p. ej., el «Sistema Informativo Agricolo Nazionale» (S.I.A.N), el sistema de información agrícola nacional);
- ✓ las irregularidades y fraudes que entrañan pérdidas para el presupuesto de la UE detectadas por los servicios de lucha contra el fraude en cada Estado miembro, registradas en el Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI) gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Comisión Europea (OLAF);

- ✓ la información adicional relativa a la gestión de la financiación de la UE utilizada por las regiones u otras administraciones locales (p. ej., los «Sistemi Informativi Locali», los sistemas de información local de Italia).

Las **bases de datos operativas** contienen información que se verifica de forma cruzada y se combina con los datos incluidos en las bases de datos de información, a fin de realizar análisis de riesgos:

- ✓ la base de datos que contiene información fiscal sobre los beneficiarios potenciales de las fuentes de financiación;
- ✓ la base de datos que contiene los datos corporativos y financieros de las empresas;
- ✓ los antecedentes de condenas penales anteriores (fraude contra el Estado, corrupción, delitos en procedimientos de contratación pública, etc.) que impliquen a personas físicas y jurídicas;
- ✓ los registros de pérdidas financieras anteriores en el ámbito de la financiación pública imputables a personas físicas o jurídicas.

La información de estas bases de datos debe ser actualizada periódicamente según los plazos establecidos previamente, que serán diferentes para cada una de ellas.

## **2) Funcionalidades de las bases de datos**

Una vez que la información de las anteriores bases de datos ha sido extraída, el sistema debe llevar a cabo una serie de operaciones usando unas funciones concretas predeterminadas que pueden dividirse en dos categorías: funciones de análisis y funciones de información.

### **A) Funciones de análisis**

Las funciones de análisis pueden incluir análisis del contexto, análisis del riesgo e informes relativos al procesamiento y a la verificación cruzada de datos realizados por el software de análisis, a fin de ofrecer una visión clara de las formas en las que la financiación de la UE se distribuye por los países o para identificar casos individuales mediante la indicación de anomalías que puedan tener consecuencias operativas.

El **análisis del contexto** es la primera función por la que se obtienen combinaciones específicas de información contenida exclusivamente en las bases de datos de información (en particular, las bases de datos únicas gestionadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Agricultura y las administraciones regionales).

Esta función ofrecerá una visión general sobre el destino y el uso de las fuentes de financiación en Italia. En particular, el análisis se iniciará con el agrupamiento automático de los proyectos financiados según los fondos usados, el tipo de beneficiario y la ubicación y naturaleza de los proyectos. Por ejemplo, al aplicar los filtros AÑO y REGIÓN, el sistema genera un resumen (en forma de gráfico o cuadro) de todos los proyectos financiados en el año y las regiones seleccionados para cada tipo de fondo.

Los resultados pueden afinarse aún más mediante los filtros de búsqueda correspondientes, que generan, entre otras cosas, un desglose en árbol que indica las fases de

los resultados obtenidos después de aplicar la configuración de búsqueda individual seleccionada en cada ocasión.

Por ejemplo, empezando por los proyectos financiados por el Fondo Social Europeo en una región concreta, se puede aplicar un filtro «territorial» para generar una cifra para cada provincia de esa región (nivel de detalle que se puede conseguir usando la misma configuración para subdividir los proyectos financiados para cada municipio).

El **análisis del riesgo** es otra función que la plataforma de lucha contra el fraude debe poder realizar. Este análisis extrae listas de beneficiarios de la financiación pública que puedan suponer un riesgo de irregularidades.

El sistema calcula este riesgo en referencia a individuos y empresas, sobre la base de la coincidencia de perfiles individuales subjetivos con factores específicos establecidos cuando se creó la plataforma.

En esencia, para cada destinatario de financiación de la UE registrado, el sistema de lucha contra el fraude debe calcular un «índice global del riesgo» usando la combinación ponderada de categorías homogéneas de configuraciones. Por ejemplo, el sistema puede estar predeterminado para cinco categorías de configuraciones preseleccionadas a fin de calcular el nivel del riesgo de los beneficiarios de financiación, es decir:

- ✓ «condenas penales anteriores» que identifiquen cualquier condena penal anterior (del beneficiario potencial de la financiación) por fraude que entrañe pérdidas para el presupuesto de la UE o nacional;
- ✓ además de estos delitos, el sistema puede identificar condenas previas por otros tipos de delitos que pudieran considerarse estrechamente relacionados con un fraude que entrañe pérdidas para el presupuesto de la UE o nacional, tales como delitos contra la administración pública (corrupción y sobornos), delitos fiscales y blanqueo de capitales, incluidos los procedentes de la delincuencia organizada;
- ✓ registros de pérdidas financieras provocadas, identificando cualquier hallazgo previo (contra el beneficiario potencial de la financiación);
- ✓ riesgo fiscal, que tiene en cuenta cualquier anomalía y violación de obligaciones fiscales, tales como no presentar las declaraciones previstas por la legislación tributaria o en los casos en los que una persona física o jurídica haya realizado operaciones financieras en el extranjero;
- ✓ riesgo de financiación, identificando la frecuencia de acceso a la financiación del presupuesto de la UE para la misma persona física o jurídica, o si el domicilio social de la empresa del beneficiario y la región en la que el proyecto financiado está ubicada no se corresponden;
- ✓ riesgo corporativo, que evaluaría diferentes aspectos, indicando anomalías relativas a la estructura corporativa y la cadena de participación. Este es el caso para la propiedad de las participaciones en actividades económicas que son financiadas o que cesan poco después de recibir los pagos.



Estos parámetros deben tenerse en cuenta para las personas que están siendo controladas y para otros individuos relacionados con estas, por ejemplo, miembros de su familia que vivan con ellos o titulares de un cargo en una filial.

Los resultados del informe deben presentarse en forma de gráfico o destacando nombres en rojo, amarillo o verde según el nivel de riesgo, o asignando un porcentaje que indique el grado de riesgo de las personas implicadas.

El sistema de lucha contra el fraude puede generar de forma automática **informes específicos de análisis del riesgo**. Estos informes tienen en cuenta casos concretos de riesgo desarrollados sobre la base de la experiencia operativa adquirida en el sector. A continuación se muestran varios ejemplos de estos análisis:

- ✓ «Pérdidas del presupuesto europeo»: deben incluir, de forma adecuada para cada destinatario, el número de informes de fraude contra la UE y el número total de informes de fraude, para indicar la tendencia a cometer delitos en este ámbito.
- ✓ «Ubicación de los proyectos»/«ubicación de los terrenos»: pueden indicar todos los beneficiarios de financiación de la UE cuyo proyecto o terreno (en el caso de financiación en virtud de la política agrícola común) esté ubicado en una región distinta a la de su domicilio social.
- ✓ Circunstancias anómalas: en otros casos, el sistema podría ser indicativo de posibles irregularidades que, como tales, podrían ser objeto de un mayor control operativo. En este contexto, un informe de «doble facturación» puede indicar qué personas parecen haber usado los mismos documentos justificativos para justificar los gastos (facturas) en más de un proyecto de financiación pública.

### **B) Funciones de información**

Las funciones de información, incluidas la búsqueda personalizada y la pestaña de perfil, se usan principalmente a efectos indagatorios, ya que ofrecen toda la información disponible en el sistema relacionada con las personas registradas, de forma sucinta y organizada.

La **función de búsqueda personalizada** debe ser una de las funciones que permita a un usuario realizar una búsqueda seleccionando ciertas configuraciones predeterminadas, por ejemplo:

- ✓ alcance territorial del proyecto;
- ✓ lugar de residencia del beneficiario;
- ✓ código fiscal/número de IVA.

La **pestaña de perfil** debe ofrecer un archivo completo de la información disponible en el sistema sobre la persona registrada, incluida la información de su categoría de riesgo. Se debe permitir el acceso a este archivo introduciendo el código fiscal o el número de IVA en el campo correspondiente, o haciendo clic en los vínculos incluidos en las herramientas de análisis descritas anteriormente.

La información del archivo debe dividirse en dos secciones diferenciadas para cada sujeto a fin de facilitar la navegación, la cual puede ajustarse según los requisitos del usuario.

Por ejemplo, la sección «financiación» debe ofrecer información acerca del número total de subvenciones de financiación que ha recibido una persona física o jurídica y el importe total de dicha financiación. A continuación, esta cifra debe desglosarse para cada año en los que la persona haya recibido pagos.

Hay que señalar que el núcleo del sistema de lucha contra el fraude debe ser la pestaña de perfil, la cual, al extraer y unificar la información recogida en relación a las personas registradas, debe convertirse en una especie de «registro» de los destinatarios de la financiación de la UE.

#### **2.2.5. Fuentes de información para la identificación del riesgo**

Los Estados miembros tienen a su disposición una amplia variedad de documentos elaborados cada año a nivel nacional e internacional. La OCDE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo publican numerosos informes que pueden resultar de ayuda a los Estados miembros.

Pueden mencionarse algunos documentos recientes que podrían ser interesantes:

- informes anuales de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE;
- documentos específicos, como listas de indicadores de alerta («banderas rojas») <sup>16</sup>, directrices sobre conflictos de intereses y documentos falsos o falsificados; manual sobre las funciones de los auditores, etc.;
- compendio de la OLAF de asuntos anónimos relacionados con acciones estructurales (2011);
- informes de auditoría de los auditores de la Comisión;
- informes de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo;
- informes de auditoría de las autoridades nacionales de auditoría;
- verificación de los resultados por parte de la autoridad de gestión;
- informes de la UE, tales como su informe de lucha contra la corrupción;
- estudio de Price Waterhouse Coopers sobre el coste de la corrupción en la contratación pública;
- orientación ofrecida por normas profesionales publicadas por el CNIC (ISA) para evaluar/auditar riesgos y procedimientos propios de actividades y entornos de control;
- portales nacionales de contratación pública;
- Derecho nacional aplicable;
- marco de cumplimiento de los organismos reguladores para la denuncia de irregularidades, el fraude y la corrupción.

---

<sup>16</sup> Un indicador de alerta («bandera roja») es un indicador de posible fraude, corrupción, etc. Es una señal de que algo se sale de lo común y puede ser necesario proceder a nuevas investigaciones.

Otras fuentes también pueden resultar útiles: cuestionarios; talleres y reuniones con responsables y empleados; seminarios/conferencias/eventos para intercambiar buenas prácticas a nivel nacional o internacional.

### 3. Fase de elaboración

#### 3.1. Establecimiento de objetivos

Esta sección establece los objetivos de la NAFS, es decir, formula medidas a través de cuya ejecución se deben cumplir los objetivos y los indicadores de rendimiento para la medición de los resultados de la ejecución. De esta forma, los objetivos constituyen la hoja de ruta de los Estados miembros en la lucha contra el fraude en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto para los próximos años.

Los objetivos deben estar vinculados de forma directa y lógica con los resultados de la situación y con los resultados de la evaluación del riesgo de fraude realizada en la fase preparatoria. Asimismo, deben tener en cuenta las prioridades nacionales generales de los Estados miembros en lo referente a los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto y la lucha contra el fraude. Esto significa que los objetivos también deben basarse en una posible estrategia nacional de lucha contra el fraude o contra la corrupción, si ya existe, o al menos estar vinculados a ella. Por último, pero no menos importante, también deben estar en consonancia con las recomendaciones de la UE.

Los objetivos deben ser eSpecíficos, Medibles, Alcanzables, Realistas/Relevantes y acotados en el Tiempo (SMART). No deben ser muy numerosos para que permitan una aplicación y un seguimiento apropiado y realista de la NAFS. Deben indicar claramente las prioridades establecidas por el Estado miembro en la lucha contra el fraude y mostrarlas. Los objetivos deben ser realistas, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

La redacción de cada objetivo debe ser dinámica e indicar la dirección que debe tomarse. Por ejemplo, no es comprensible un objetivo denominado «desarrollo de capacidades». La redacción «aumento de la capacidad administrativa para combatir mejor el fraude perjudicial para el presupuesto nacional y de la UE » es más expresiva.

Los objetivos deben tener en cuenta todas las fases del ciclo de lucha contra el fraude. Es importante considerar cada una de las fases: prevención, detección, investigación/enjuiciamiento, y recuperación/sanciones. Sin embargo, las etapas del ciclo de lucha contra el fraude no son independientes entre sí, sino que están estrechamente interconectadas. Garantizar el flujo adecuado de información y la cooperación entre las entidades responsables de cada fase es tan importante como la resolución de cada una de ellas.

La rápida transmisión de información fundamental y la plena cooperación entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y los organismos de gestión, certificación y auditoría, antes, durante y después de las investigaciones, garantizará la eficacia de estas últimas. Asimismo, permitirá a las autoridades de gestión adoptar las decisiones adecuadas para el seguimiento de los casos, en particular en lo referente a las medidas cautelares, como el bloqueo o la suspensión de pagos. Por último, aparte de la recuperación, un alto nivel de reactividad y la pertinencia de las medidas adoptadas, actúan como un potente elemento disuasorio.

A continuación se muestran algunos ejemplos de objetivos:

- garantía de un entorno a prueba de fraudes (establecimiento de un entorno jurídico adecuado);
- fomento de la prevención del fraude entre el público y el personal;
- maximización de la eficiencia de los controles;
- introducción de una política de denuncia de irregularidades;
- introducción de un programa educativo, formativo y de sensibilización sobre el fraude;
- garantía de un sistema de recuperación sólido de las pérdidas sufridas.

Puede consultar el **Anexo 9 – Modelo de establecimiento de los objetivos** . Además, el documento «Medidas prácticas destinadas a elaborar una estrategia nacional de lucha contra el fraude»<sup>17</sup> puede ofrecer un ejemplo de cómo pueden estructurarse y vincularse directamente los objetivos al resultado de la fase de evaluación.

### 3.2. Establecimiento de medidas

Mientras que los objetivos reflejan los resultados previstos, las medidas muestran el camino para alcanzar dichos resultados. De este modo, las medidas son más específicas que los objetivos. Además, un objetivo puede cumplirse mediante la aplicación de más de una medida. Por tanto, es importante elegir la medida o medidas que sean más eficientes y eficaces para el logro de un objetivo. Por último, cada medida debe estar acompañada del correspondiente indicador de rendimiento.

Algunas de las posibles medidas que pueden abordarse son:

- ✓ el establecimiento de una política de denuncia de irregularidades;
- ✓ el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes en lo que se refiere al intercambio de conocimientos sobre las modalidades de fraude;
- ✓ el refuerzo de la legislación y de las directrices metodológicas;
- ✓ la sensibilización pública;
- ✓ la elaboración de un procedimiento para gestionar las irregularidades detectadas y las sospechas de fraude en relación a los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto;
- ✓ el desarrollo de la capacidad de las herramientas de extracción de datos y calificación de riesgos para identificar los factores de riesgo a nivel de proyectos individuales;
- ✓ la mejora de la cooperación entre los organismos de la Administración del Estado implicados en la contratación pública y el control de la competencia;
- ✓ el refuerzo de la integridad y la lucha contra los conflictos de intereses en la contratación pública;
- ✓ la elaboración para los funcionarios que participen en la contratación pública de un manual para luchar contra las irregularidades, el fraude y la corrupción relacionados con la financiación de la UE;

---

<sup>17</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

- ✓ el refuerzo del intercambio de experiencias entre las autoridades nacionales y los socios europeos (la OLAF, las direcciones generales pertinentes de la Comisión, otros Estados miembros).

*Ejemplo de medidas vinculadas a los objetivos:*

Objetivos	Medidas
Garantía de un entorno a prueba de fraudes (establecimiento de un entorno jurídico adecuado)	Análisis del marco jurídico actual que regula la investigación y el enjuiciamiento del fraude contra los intereses financieros de la UE en cooperación con los órganos de investigación y judiciales.
	Según los resultados del análisis del marco jurídico que regula el fraude contra los intereses financieros de la UE, elaboración y adopción de modificaciones de los reglamentos vigentes o adopción de nuevos reglamentos.
Fomento de la prevención del fraude entre el público y el personal	Elaboración y adopción de una estrategia de comunicación específicamente destinada a la prevención de irregularidades y fraudes en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto para incorporarla a la estrategia general de comunicación.
	Aplicación de las actividades de comunicación en línea con el plan de acción de comunicación que acompaña a la estrategia de comunicación.
Mejora del enjuiciamiento de los asuntos	Evaluación exhaustiva de las necesidades formativas .
	Creación/modificación de programas de formación que cumplan las necesidades formativas de los empleados de los órganos del sistema de gestión y control y los órganos de investigación y judiciales.
	Organización de actividades de formación adecuadas para los empleados de los órganos del sistema de gestión y control y los órganos de investigación y judiciales.

La cooperación internacional en forma de visitas de estudio es una medida útil que puede ayudar a una serie de objetivos.

Una visita de estudio es una estancia corta (unos días o semanas) en un país anfitrión por parte de un persona o grupo. Normalmente incluye realizar presentaciones y visitas a instituciones locales. Además, supone una excelente oportunidad para los foros de debate, el intercambio de información y experiencias y el aprendizaje sobre temas de interés común. Un valor añadido adicional de las visitas de estudio es la oportunidad de establecer contactos y redes con compañeros de otros países.

Asimismo, el trabajar juntos, debatiendo asuntos relacionados con el trabajo y compartiendo diferentes puntos de vista, ofrece a los organizadores y participantes una base sólida para mejorar sus métodos/procedimientos de trabajo y puede resultar útil para futuros proyectos comunes.

#### **EJEMPLO**

##### ***Visitas de estudio realizadas por Croacia***

*De conformidad con el marco del programa TAIEX y el programa Hércules II, representantes del servicio de lucha contra las irregularidades y el fraude (en adelante, SCIF) de Croacia visitaron los AFCOS de Bulgaria y Malta y el DLAF en Rumanía. Las visitas de estudio fueron muy satisfactorias. Por tanto, los compañeros de los países anfitriones (Malta, Bulgaria y Rumanía) visitaron Croacia a fin de intercambiar nuevos conocimientos y experiencias obtenidos a través de su trabajo no solo con representantes del SCIF, sino también con representantes de otras instituciones nacionales.*

### **3.3. Establecimiento de indicadores de rendimiento**

Los indicadores de rendimiento son elementos clave que mostrarán los progresos hechos o los resultados alcanzados con respecto a los objetivos. Se usarán para informar acerca de la estrategia de lucha contra el fraude y ayudarán a evaluar el impacto de su aplicación.

Los indicadores de rendimiento pueden ser cuantitativos o cualitativos.

- ✓ Un indicador cuantitativo puede ser:
  - número: p.ej., el número de acuerdos de cooperación firmados entre las autoridades competentes (p. ej., entre las autoridades de auditoría y las autoridades judiciales) (unidades);
  - porcentaje que muestra una declaración: p. ej., número de actividades de formación (unidades)/número de participantes en los programas (personas)/año;
  - porcentaje que muestra los avances realizados: p. ej.,  $CF(\text{año } N) - CF(\text{año } N-1) * 100$  (siendo CF = número de casos de fraude sospechosos transmitidos por las AG/AC/AA a las autoridades judiciales).
- ✓ Un indicador cualitativo puede ser:
  - una declaración con un sí o un no como posición: p. ej., código ético: sí;
  - la evaluación del nivel de cumplimiento sobre la base de una escala (alto, medio, bajo).

Puede considerarse que un indicador cualitativo es más subjetivo que un indicador cuantitativo. Pero también puede ser más pertinente y significativo. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los indicadores deben ser analizados y comentados no como una información independiente, sino teniendo en cuenta el contexto y los otros indicadores. Los



indicadores deben ser fáciles de establecer o calcular. Esto significa que su evaluación no debe exigir mucha carga de trabajo, sino que debe basarse en herramientas existentes y fiables (como una base de datos existente utilizada para la formación, para informar sobre los casos de fraude [SGI], etc.) a partir de las cuales se pueda extraer con facilidad y rapidez la información principal. También deben ser fáciles de verificar para asegurar la plena transparencia y la confianza del público. Una buena selección de los indicadores será esencial para evaluar el impacto de la aplicación de la estrategia y, por lo tanto, actualizarla o revisarla, a su debido tiempo. De este modo, los indicadores son elementos esenciales en la estrategia para la lucha contra el fraude al medir los progresos realizados en la consecución de sus objetivos.

### *Ejemplos de indicadores*

<b>Objetivos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Indicadores</b>
Garantía de un entorno a prueba de fraudes (establecimiento de un entorno jurídico adecuado)	Análisis del marco jurídico que regula la investigación y enjuiciamiento del fraude contra los intereses financieros de la UE en cooperación con los órganos de investigación y judiciales.	Análisis del marco jurídico que regula la investigación y enjuiciamiento del fraude contra los intereses financieros de la UE realizado. Informe sobre el análisis del marco jurídico que regula la investigación y enjuiciamiento del fraude contra los intereses financieros de la UE elaborado y reconocido por las partes interesadas.
	Según los resultados del análisis del marco jurídico que regula del fraude contra los intereses financieros de la UE, elaboración y adopción de modificaciones de los reglamentos vigentes o adopción de nuevos reglamentos.	Modificación de reglamentos (unidades)/año.
Fomento de la prevención del fraude entre el público y el personal	Elaboración y adopción de la estrategia de comunicación específicamente destinada a la prevención de irregularidades y fraudes en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto para incorporarla a la estrategia general de comunicación.	Estrategia de comunicación específicamente destinada a la prevención de irregularidades y fraudes en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto elaborado y adoptado.
	Ejecución de las actividades de comunicación en línea con el plan de acción de comunicación que acompaña a la estrategia de comunicación.	De conformidad con el plan de acción de comunicación que acompaña a la estrategia de comunicación destinada a la prevención de irregularidades y fraudes en los capítulos de

		gastos e ingresos del presupuesto.
Mejora del de enjuiciamiento de los asuntos	Evaluación de las necesidades formativas en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la UE.	Análisis de las necesidades formativas realizado. Estrategia educativa en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la UE elaborada.
	Creación/modificación de programas formativos en el ámbito de lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE a fin de cumplir las necesidades formativas de los órganos de investigación y judiciales.	Conformidad con la estrategia educativa en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la UE.
	Organización de actividades formativas adecuadas en el ámbito de la lucha contra el fraude en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto para los empleados de los órganos de investigación y judiciales.	Número de investigadores con formación en el ámbito de la lucha contra el fraude en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto. Número de fiscales con formación en el ámbito de la lucha contra el fraude en los capítulos de gastos e ingresos del presupuesto.
Garantía de un sistema de recuperación sólido de las pérdidas sufridas		Importe medio de los fondos recuperados por vía judicial.

## 4. Establecimiento del plan de acción

### 4.1. Contenido del plan de acción

La estrategia de la lucha contra el fraude deberá ir acompañada de un plan de acción detallado, que traduzca los objetivos en acciones/medidas. El plan de acción debe ser elaborado por el servicio responsable de la estrategia nacional de lucha contra el fraude, con el apoyo del equipo de expertos creado. En esta fase se necesita la cooperación de todos los organismos participantes para garantizar que todos ellos tienen la posibilidad y capacidad de cumplir la tarea, que los términos se han establecido de forma razonable y que se han tenido en cuenta todos los procedimientos exigidos. Esto es esencial en los casos en los que el organismo de ejecución tiene una capacidad legal limitada para hacer cumplir las medidas, ya que, de otro modo, el plan de acción no tendrá efecto práctico.

La relación coste-beneficio y la disponibilidad de recursos humanos es una cuestión esencial en esta fase. Los principales esfuerzos deben concentrarse en las medidas identificadas como prioridades. Los resultados de la situación y la evaluación del riesgo de fraude deben haber aportado una visión general clara de las prioridades.

Los Estados miembros disponen de una amplia gama de instrumentos para desarrollar acciones eficaces y eficientes. Deben estudiar la posibilidad de adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

- elaboración de legislación;
- organización;
- gestión;
- procedimientos;
- medios y recursos;
- cooperación y colaboración a nivel nacional entre las autoridades competentes;
- cooperación a escala de la UE (con la Comisión y con los otros Estados miembros).

El plan de acción se basa en las **prioridades** señaladas y los objetivos correspondientes. Encomienda a las autoridades competentes la responsabilidad de aplicar estas prioridades y realizar las actividades de seguimiento correspondientes. Estas prioridades deben representar los principales ámbitos en que la estrategia puede contribuir a la mejora de la lucha contra el fraude. También debe atribuir competencias a agentes individuales/socios del AFCOS en el Estado miembro, con el apoyo, en su caso, de otros socios, por ejemplo, la UE o las instituciones nacionales.

El plan de acción debe incluir **tareas** asignadas a las entidades pertinentes para que sean responsables de llevarlas a cabo, y los plazos para su cumplimiento. Estas tareas deben dividirse en los ámbitos implicados y de conformidad con la NAFS.

Cada una de ellas deberá considerarse con vistas a lograr sinergias y fomentar un enfoque integrado. El plan de acción deberá, por ejemplo, tener en cuenta el hecho de que los fondos de la UE se utilizan para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de la UE, a

fin de garantizar el crecimiento y la creación de puestos de trabajo. Este objetivo se ve comprometido si los fondos del presupuesto se utilizan indebidamente.

Pueden llevarse a cabo acciones individuales en forma de proyectos para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia de la lucha contra el fraude. Para aplicar la NAFS y el plan de acción que la acompaña, debe crearse una red estructurada de autoridades en cada Estado miembro. Su tarea es garantizar que la NAFS y el plan de acción se lleven a la práctica, se evalúen y supervisen de forma sistemática, y se actualicen y revisen, cuando sea necesario.

#### 4.2. Período abarcado por el plan de acción

Dado que el plan de acción se basa en las prioridades identificadas en la NAFS y los objetivos correspondientes, estará compuesto por tareas específicas. Esto implica que el plan de acción será constantemente actualizado y modificado durante el período en que esté en vigor. Se sugiere un enfoque que no vincule la duración del plan de acción a la duración de la estrategia. La NAFS actuará como orientación general para los Estados miembros en el marco de la duración del marco financiero plurianual o fuera de este, mientras que el plan de acción conlleva la realización de tareas específicas.

El enfoque recomendado es crear un plan de acción **anual** que se evalúe al final de cada año natural.

##### EJEMPLO

###### *Plan de acción de Bulgaria*

*En la República de Bulgaria, la estrategia nacional para la prevención y lucha contra las irregularidades y el fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea para el período 2014-2020 está acompañada de un plan de acción para el período 2015-2016, que ya ha sido actualizado para 2016. La experiencia búlgara muestra que incluso un plan de dos años es demasiado prolongado y no puede abordar las tareas y asuntos actuales de la estrategia de la mejor manera. En cuanto a 2017, el plan se creará dentro de los límites temporales del año natural y se evaluará al final de cada año natural.*

La evaluación del plan de acción debe realizarse de forma periódica (intervalos de entre seis meses y dos años). De vez en cuando, los avances conseguidos deben compararse con los objetivos y la estrategia debe actualizarse según los resultados de esta comparación. Se ha demostrado que resulta práctico publicar el plan de acción como un documento independiente, con el fin de que la estrategia no necesite ser modificada cada vez que se evalúe y revise el plan de acción.

### **4.3. Posible función del AFCOS en el establecimiento del plan de acción**

En función de la organización existente en cada uno de los Estados miembros, la ejecución del plan de acción podría estar bajo el control del servicio nacional de coordinación de la lucha contra el fraude (AFCOS). El AFCOS puede adoptar el papel principal y movilizar a los socios correspondientes, animándolos a proponer medidas y a comprometerse en términos de indicadores o resultados.

Los AFCOS podrían presentar anualmente un informe sobre la ejecución del plan de acción (para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre). También podrían elaborar un estudio del plan de acción al cabo de dos años, con un formato similar al empleado en el plan adoptado.

### III. Evaluación y actualización de la NAFS

La finalidad de supervisar y evaluar la NAFS es determinar si está diseñada para ofrecer garantías en cuanto al logro de los objetivos relativos a la eficacia y la eficiencia de la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión.

Por consiguiente, la estrategia debe ser un documento vivo: debe adaptarse y actualizarse teniendo en cuenta los principales cambios estructurales u organizativos, la evolución de los tipos de fraude que se puede dar con el tiempo, etc.

#### 1. Evaluación de la estrategia

Los criterios de evaluación tendrán como objetivo determinar:

- ✓ en qué medida los resultados de la aplicación de la estrategia se corresponden con los objetivos enunciados en la estrategia;
- ✓ la relación entre los gastos efectivamente realizados para obtener los resultados esperados y los costes estimados en el momento de la elaboración de la estrategia;
- ✓ el cumplimiento de las actividades y plazos fijados en el plan de acción.

A fin de facilitar tanto como sea posible la supervisión y evaluación de la NAFS, puede resultar útil elaborar unas orientaciones o manuales a tal fin.

El AFCOS nacional u otra entidad pertinente que coordine la aplicación de la NAFS debe asumir un papel principal a la hora de realizar la supervisión y evaluación. En caso necesario, el Gobierno puede designar a dicha entidad. Resulta esencial que esta obtenga pleno apoyo político del Gobierno del Estado miembro para garantizar un proceso de supervisión y evaluación fluido.

La entidad designada recogerá datos e información de las partes interesadas:

- las entidades responsables de la gestión, aplicación, certificación, auditoría, investigación, cumplimiento de la ley, enjuiciamiento e imposición de sanciones (p.ej., autoridades de gestión, certificación, autoría, control e investigación, organismos intermedios, AFCOS, tribunales, etc.);
- entidades responsables de la supervisión y control de los proyectos financiados mediante fondos de la Unión (p. ej., autoridades de competencia, contratación pública, tributarias y aduaneras).

Garantizar una cooperación fluida con una amplia gama de partes interesadas en la lucha contra el fraude es esencial para evaluar la NAFS de forma adecuada. Además, cooperar con expertos de ONG puede resultar útil en la evaluación, por ejemplo, para mejorar la opinión imparcial sobre el proceso y motivar la participación del público general.

La supervisión puede ser continua o periódica. Como norma, utiliza métodos cuantitativos y no se centra en la causalidad. Sirve para recoger datos sobre el cumplimiento de tareas, objetivos y niveles especificados.

La evaluación debe realizarse de forma periódica, dentro del período de tiempo especificado (p. ej., de forma semestral o anual/bienal, a corto, medio o largo plazo). Al

realizar una evaluación intermedia o a medio plazo resulta útil considerar si es necesario actualizar la estrategia para garantizar la consecución de los objetivos fijados. Debe elaborarse un informe de evaluación intermedia.

Al término del período especificado en la estrategia debe llevarse a cabo una evaluación final. Esta debe cuantificar los resultados de la ejecución y sentar las bases de la siguiente estrategia.

Debe centrarse en el sistema de aplicación, estableciendo los puntos fuertes y débiles que afecten a la capacidad de las partes interesadas en la lucha contra el fraude a la hora de detectar y eliminar riesgos de fraude. Identifica motivos por lo que no se han alcanzado los objetivos y cumplido las prioridades.

Se debe prestar especial atención a la incorporación de los resultados del análisis del riesgo de fraude a la NAFS.

Realizar la evaluación no es el objetivo final en sí mismo. Una evaluación adecuada debe:

- ✓ abarcar todo el ciclo de lucha contra el fraude y todas las partes de la NAFS, incluido el plan de acción que la acompaña;
- ✓ examinar si las medidas y actividades definidas son pertinentes, eficientes y eficaces con respecto a los objetivos especificados, y en qué medida lo son;
- ✓ determinar la relación entre los gastos efectivamente realizados para obtener los resultados esperados y los costes estimados en el momento de la elaboración de la estrategia;
- ✓ determinar en qué medida se han respetado las actividades y los plazos establecidos en el plan de acción;
- ✓ establecer qué mejoras se han logrado y cuáles son las tendencias e implicaciones para el próximo período;
- ✓ ayudar a formar una imagen clara de los avances realizados en la lucha contra el fraude;
- ✓ ayudar a ajustar los mecanismos, instrumentos y herramientas funcionales de lucha contra el fraude, realizar correcciones y, en consecuencia, modificar/actualizar la NAFS y su plan de acción. Deben tener en cuenta tanto los principales cambios estructurales u organizativos que puedan darse como las tendencias observadas en los tipos de fraude;
- ✓ incluir propuestas para la especificación de cambios/modificaciones de la NAFS y sus componentes a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la protección de los intereses financieros de la Unión;
- ✓ elaborar conclusiones que ayuden a elaborar recomendaciones para actualizar y adaptar el documento a fin de realizar progresos demostrables y lograr resultados tangibles en la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la UE;

- ✓ sugerir soluciones a los problemas y formas de eliminar los obstáculos a la adecuada aplicación de la NAFS.

La información ofrecida/obtenida incluirá datos suficientemente claros y concretos para que puedan ser usados en la evaluación de medidas y tareas formuladas en el plan de acción de la NAFS.

Para evaluar los indicadores, la pregunta clave que debe hacerse es si un indicador cuantitativo concreto es capaz de producir información significativa, objetiva y convincente. Además, debe examinarse la relación causal (es decir, «si-entonces») entre las actividades y los resultados. El evaluador puede hacer preguntas como: ¿Qué ocurre si no se ha llevado a cabo el análisis del riesgo? ¿Qué ocurre si un indicador concreto no puede medirse? ¿Cuáles son las consecuencias de la ausencia de cambios?

Para conseguir una comprensión más profunda de los progresos alcanzados y las tendencias, tanto de los tipos de fraude como de la lucha contra este, la metodología debe hacer hincapié en los indicadores cualitativos (p. ej., adquisición de nuevas habilidades por parte de las personas que participan en la protección de los intereses de la Unión, eliminar lagunas legales y proponer una legislación a prueba de fraudes, etc.) que reflejan los datos cuantitativos (p. ej., medidas adoptadas relativas a cantidades, números, porcentajes, etc.).

Por último, debe elaborarse un informe intermedio y final sobre la evaluación. Este debe incluir:

- ✓ la descripción de la metodología de la evaluación;
- ✓ la evaluación del nivel de consecución de los objetivos;
- ✓ las conclusiones y recomendaciones de seguimiento formuladas de forma clara e inequívoca, fácilmente perceptibles y basadas en hallazgos verificables y que respondan a los riesgos y problemas de fraude identificados.

## 2. Actualización de la estrategia

La actualización y la adaptación de la estrategia pueden dar lugar a:

- la actualización o revisión de los objetivos;
- la adaptación de la planificación y la gestión de los recursos;
- la adaptación de los indicadores;
- la actualización de los plazos;
- la adaptación o actualización de las medidas, acciones y actividades existentes;
- la introducción de nuevas medidas, acciones y actividades.

Los resultados de cada evaluación de la NAFS deben ser comunicados a las partes interesadas que participan en la lucha contra el fraude, y deben ser publicados en un informe anual.

Actualización del plan de acción y la estrategia durante un período superior al que actualmente abarcan:



La NAFS y el plan de acción pueden actualizarse no solo en lo relativo a su contenido, sino también en cuanto al período de tiempo que abarcan. Dado que el plan de acción se basa en las prioridades identificadas en la NAFS y los objetivos correspondientes, este incluirá tareas específicas, lo cual implica que será constantemente actualizado o modificado para su período de validez, pero no será prorrogado por un período de tiempo superior al que abarca la estrategia. El enfoque recomendado es crear un plan de acción anual que sea evaluado al final de cada año natural. En cuanto a la NAFS, actualizar una estrategia es más aconsejable cuando esta no está relacionada con el período actual del programa operativo.

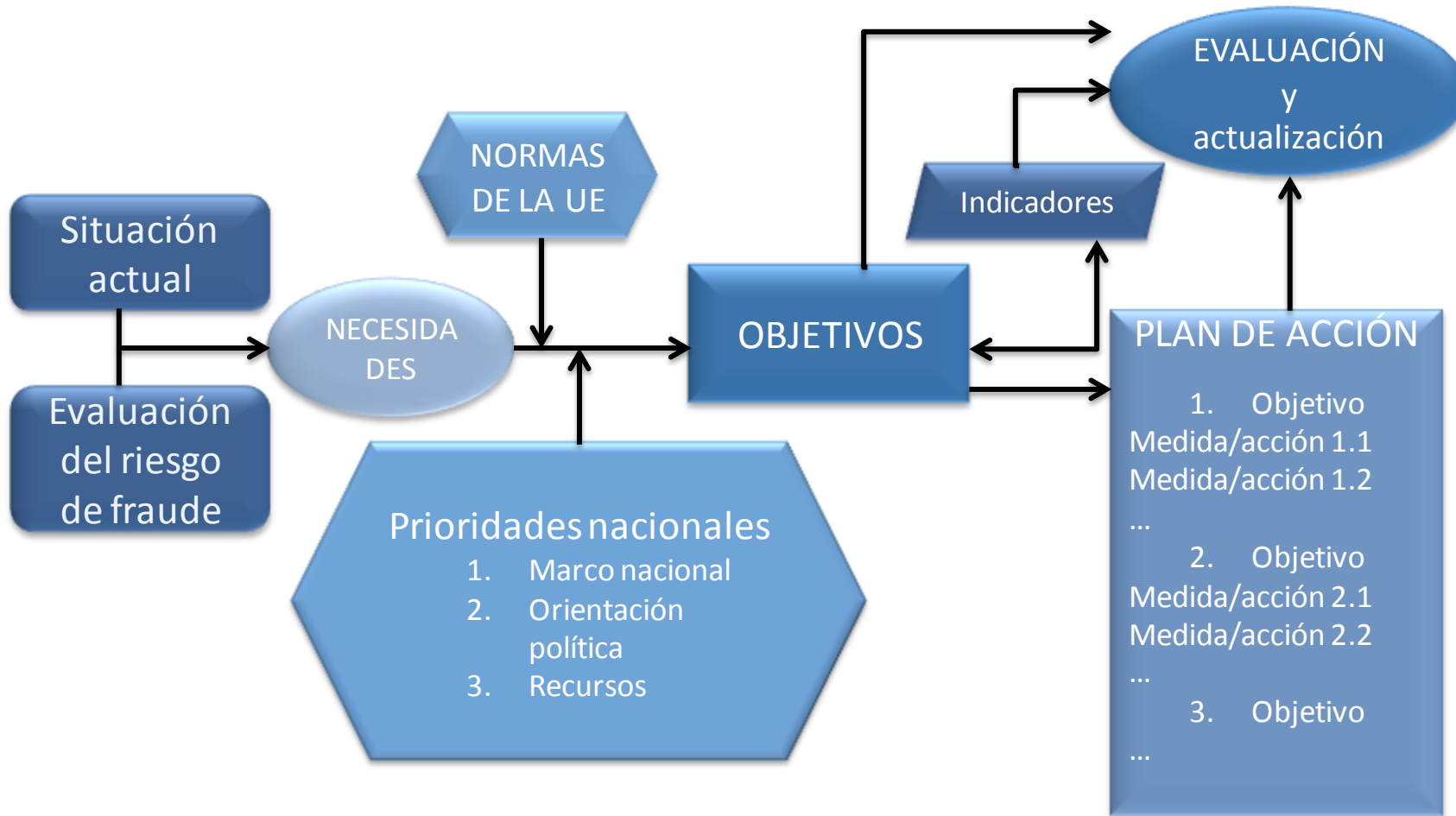
La actualización debe tener en cuenta varios factores como:

- ¿cuál es el período actual que aborda la estrategia/plan de acción?
- ¿por qué se necesita prorrogar la estrategia/plan de acción?
- ¿se cumplen los indicadores de la estrategia/plan de acción?
- ¿es preferible prorrogar la estrategia/plan de acción o crear uno nuevo?
- ¿existe un nuevo marco regulador de la UE/nacional que exija cambios más profundos?
- ¿está el actual período de programación próximo a expirar?

El proceso de actualización de la estrategia/plan de acción puede profundizarse a partir de la experiencia de su elaboración.

## **Anexos**

Anexo 1 – Organigrama del proceso de la NAFS



## Anexo 2 – Modelo de la estructura de la NAFS

### 1. Introducción/contexto general

Este capítulo debe incluir el marco jurídico (es decir, una referencia tanto al marco jurídico nacional como al de la UE); definir el alcance de la estrategia según las principales prioridades nacionales relativas a la lucha contra el fraude, la corrupción o cualquier actividad ilegal; indicar el servicio a cargo y las instituciones implicadas en el proceso de elaboración, ejecución y supervisión de la estrategia. Además, debe mencionarse el vínculo con otras estrategias/políticas nacionales. Más concretamente, este capítulo debe incluir:

#### 1.1. Marco jurídico

- ✓ una referencia al entorno jurídico europeo: Tratado, Reglamentos, etc.;
- ✓ una referencia al marco jurídico nacional;
- ✓ una referencia a las principales prioridades nacionales que pueden tener repercusión en la lucha contra el fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal;
- ✓ una referencia a otras estrategias o políticas nacionales de lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier tipo de delito financiero: por ejemplo, lucha contra la corrupción, lucha contra el crimen organizado, blanqueo de capitales, etc. Idealmente, estas estrategias deben estar vinculadas a la NAFS;
- ✓ un compromiso general con la política y la voluntad de las autoridades de realizar esfuerzos en el ámbito de la lucha contra el fraude, en particular en lo que se refiere a los fondos de la UE;
- ✓ un posible vínculo con otras políticas nacionales o prioridades políticas.

#### 1.2. Marco institucional

- ✓ indicar qué entidad nacional/departamento ministerial es responsable de elaborar la estrategia (y el plan de acción) y de supervisar su aplicación;
- ✓ mencionar los ministerios/autoridades/servicios que participan en la supervisión de los fondos de la UE y la lucha contra el fraude/corrupción y toda actividad ilegal en detrimento del presupuesto de la UE;
- ✓ tipo de organización para la supervisión de los fondos de la UE: centralizada, descentralizada u otra.

#### 1.3. Finalidad de la estrategia

- ✓ describir la finalidad de la estrategia y las consideraciones principales que llevaron a su creación;
- ✓ indicar el período que abarca la estrategia.

#### 1.4. Metodología

- ✓ explicar los fundamentos de la estrategia (fuentes de información como evaluaciones del riesgo; grupos de trabajo interinstitucionales, cuestionarios, etc., y cómo se obtiene la información).

## **2. Fase preparatoria: situación actual y evaluación del riesgo de fraude**

Este capítulo tiene por objeto:

- ✓ especificar los principales ámbitos en los que se identificaron puntos fuertes y débiles durante el análisis de la situación y ofrecer indicaciones sobre los motivos de los puntos débiles. No es necesario detallar cada ámbito (legislación, organización, gestión y agentes, procedimientos, medios y recursos, cooperación y colaboración a nivel nacional entre las autoridades competentes, cooperación a nivel de la UE), solo hay que centrarse en los principales ámbitos en los que existe margen de mejora y que serán abordados con un objetivo;
- ✓ resumir los principales resultados de la evaluación del riesgo de fraude y centrarse en los que requieren una intervención específica dentro de la estrategia;
- ✓ definir los ámbitos en los que la estrategia debe aportar una respuesta para subsanar los vacíos existentes y un valor añadido a la lucha contra el fraude;
- ✓ mencionar los principios y valores que acompañan a la estrategia;
- ✓ ofrecer una lista de objetivos y describirlos brevemente. También se debe hacer referencia a las necesidades identificadas.

## **3. Fase de elaboración: objetivos e indicadores de rendimiento**

Durante la fase de elaboración deben establecerse los objetivos y los indicadores de rendimiento correspondientes. Los objetivos representan las necesidades de los Estados miembros y contribuyen a trazar la hoja de ruta y la visión de estos en su lucha contra el fraude. Los objetivos deben traducirse en medidas concretas. Además, los indicadores de rendimiento deben definirse según cada medida, ya que ayudarán a evaluar los progresos realizados. Los objetivos y las medidas deben incluirse en el plan de acción.

Los objetivos deben tener en cuenta todas las etapas del ciclo de lucha contra el fraude: 1) prevención del fraude, 2) detección del fraude, 3) investigación y enjuiciamiento y 4) recuperación y sanciones. Idealmente, los objetivos se enumeran según el ciclo de lucha contra el fraude. Podrá atribuirse un objetivo a más de una etapa.

Al establecer los objetivos, resulta esencial:

- ✓ explicar por qué un objetivo concreto es prioritario;
- ✓ describir el resultado previsto que el objetivo pretende lograr;
- ✓ determinar el indicador de rendimiento que determinará si el objetivo se ha cumplido satisfactoriamente.

Asimismo, este capítulo debe describir brevemente los medios y recursos que van a desempeñar un papel en la aplicación de la estrategia (servicios especializados en la lucha

contra el fraude, comités de coordinación, redes interservicios, acuerdos interservicios, sistemas informáticos, procedimientos y directrices, etc.). En particular, debe:

- ✓ presentar brevemente los servicios a cargo de la gestión, certificación y auditoría de los fondos de la UE;
- ✓ presentar brevemente los servicios a cargo de la lucha contra el fraude/corrupción y otras actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la UE;
- ✓ facilitar información sobre el papel de los sistemas informáticos en la lucha contra el fraude, en su caso;
- ✓ proporcionar información sobre la política y los recursos de formación.

Los siguientes puntos deben mencionarse en relación con los objetivos: el nombre de la fase del ciclo de lucha contra el fraude, los puntos débiles/la situación actual, la medida y el indicador de rendimiento, así como los principales agentes (instituciones responsables) y período de tiempo. Estos puntos pueden presentarse en forma de tabla en formato .xls.

Esta estructura permite percibir de la mejor manera el vínculo entre riesgos/puntos débiles, objetivos y medidas de reducción correspondientes. El documento «Medidas prácticas destinadas a elaborar una estrategia nacional de lucha contra el fraude»<sup>18</sup> puede ofrecer un ejemplo de cómo pueden estructurarse y vincularse directamente los objetivos al resultado de la fase de evaluación.

#### **4. Plan de acción**

El plan de acción es el instrumento de aplicación de la estrategia nacional de lucha contra el fraude. Forma parte integrante de la estrategia. Propone una serie de acciones/medidas y atribuye competencias a los actores pertinentes, con plazos/período de tiempo para alcanzar el objetivo. Las fechas límite se establecen en función del nivel de prioridad.

La ejecución del plan de acción deberá ser supervisada por [nombre de la autoridad competente] y se evaluará [la autoridad competente determinará la periodicidad]: p. ej., de forma anual o bienal. Debe elaborarse un informe que deberá presentarse al [nombre de la autoridad competente: p. ej., Gobierno, ministerio, etc.].

El plan de acción abarca todas las fases del ciclo de lucha contra el fraude: 1) prevención del fraude, 2) detección del fraude, 3) investigación y enjuiciamiento y 4) recuperación y sanciones.

Las columnas «objetivo», «acción/medidas», «servicio responsable», «plazo/período de tiempo» y «principal indicador de rendimiento» son obligatorias, mientras que las dos últimas, «riesgos» y «recursos humanos y financieros» son optativas, aunque muy recomendables. Los Estados miembros podrían plantearse añadir otras columnas con arreglo a sus necesidades específicas.

---

<sup>18</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015.

## **5. Evaluación y actualización de la estrategia**

La estrategia es un documento en continua evolución; por lo tanto, exige una evaluación y su correlativa actualización. A raíz de las evaluaciones intermedias se decidirá si se actualiza la estrategia de lucha contra el fraude y el plan de acción correspondiente. La estrategia se actualizará como respuesta a los cambios que se produjeron durante su ejecución, con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la capacidad de la estructura responsable de la ejecución para adoptar y modificar la estructura estratégica.

Por tanto, este capítulo debe suponer una referencia a cómo se realizará la evaluación mencionando el servicio responsable de evaluar la estrategia, el plazo para la evaluación intermedia y la evaluación final de la estrategia, etc. Cada evaluación debe presentarse en un informe que:

- ✓ describa la metodología de la evaluación;
- ✓ evalúe el nivel de consecución de los objetivos;
- ✓ defina los siguientes pasos que deben darse.

A raíz de las evaluaciones intermedias se decidirá si se actualiza la estrategia de lucha contra el fraude y el plan de acción correspondiente. La estrategia se actualizará como respuesta a los cambios que se produjeron durante su ejecución, con el fin de garantizar la rendición de cuentas y la capacidad de la estructura responsable de la ejecución para adoptar y modificar la estructura estratégica.

La actualización y readaptación de la estrategia incluirá, cuando sea necesario:

- ✓ la reconsideración de los objetivos;
- ✓ una mejor y más adecuada reorientación, planificación y gestión de los recursos;
- ✓ la actualización de las medidas o los plazos;
- ✓ la revisión de los servicios responsables.

### Anexo 3 – Posible estructura y contenido del documento de evaluación del riesgo de fraude

PARTE DEL DOCUMENTO	CONTENIDO
Página de cubierta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institución que publica el documento</li> <li>- Título del documento</li> <li>(- Versión)</li> <li>- Fecha y lugar</li> </ul>
Índice	Índice
Abreviaturas/glosario	Abreviaturas y definiciones
Introducción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Base jurídica y marco institucional</li> <li>- Finalidad del documento</li> <li>- Ámbito de aplicación (en cuanto al tipo de fondo y período)</li> <li>- Beneficiarios del documento, incluida la nota sobre confidencialidad</li> </ul>
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descripción de la metodología y las herramientas</li> <li>- Instrucciones sobre las actividades del proceso de evaluación del riesgo, responsabilidad, resultados, canales de información y plazos</li> </ul>
Lista de anexos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramientas de evaluación del riesgo</li> <li>Modelo de registro de riesgos</li> <li>Modelo de plan de acción</li> </ul>
Apéndice	Referencias a fuentes de información útiles para la identificación del riesgo



### Anexo 4 - Riesgos de fraude

Riesgo	Causa	Consecuencias
Selección irregular de candidaturas de proyecto	A causa de conflictos de intereses o de sobornos/comisiones ilegales no revelados, los miembros de la junta de evaluación influyen de forma intencionada en la evaluación y selección de candidatos para favorecer a un candidato concreto, dispensando a su candidatura un trato favorable en la evaluación o presionando a otros miembros de la junta.	Daño financiero Desconfianza del proceso de selección Pérdida de credibilidad de la institución
Selección de una candidatura de proyecto falsa	A fin de imponerse en un procedimiento de candidaturas, los candidatos presentan declaraciones falsas en su candidatura, haciendo creer a la junta de evaluación que cumplen los criterios de admisión.	Daño financiero Desconfianza del proceso de selección Pérdida de credibilidad de la institución
Doble financiación de un proyecto/operación	Los candidatos no declaran que han solicitado financiación para el mismo proyecto a varios fondos de la UE o Estados miembros.	Daño financiero Desconfianza del proceso de selección Pérdida de credibilidad de la institución
Selección irregular de ofertas	A causa de conflictos de intereses o de sobornos/comisiones ilegales no revelados, los miembros de la junta de evaluación influyen de forma intencionada en la evaluación y selección de ofertas para favorecer a un licitador, dispensando a su oferta un trato favorable en la evaluación o presionando a otros miembros de la junta.	Distorsión de la competencia del mercado Daño financiero Desconfianza del proceso de licitación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro
Concesión del contrato a un licitador que no lo ganaría si se aplicara un procedimiento competitivo	Debido a intereses personales, el personal de la licitación evita el procedimiento competitivo exigido con el fin de favorecer a un licitador concreto para que obtenga o mantenga un contrato: - evitando organizar el proceso de licitación; - dividiendo las compras para evitar alcanzar los umbrales de adquisición; - concediendo contratos a una única fuente sin la adecuada justificación; - prorrogando el contrato de manera irregular.	Distorsión de la competencia del mercado Daño financiero Desconfianza en el proceso de licitación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro

Anexo 4 – Riesgos de fraude

Riesgo	Causa	Consecuencias
<p>Concesión del contrato a un licitador que no lo ganaría si el procedimiento de licitación no estuviera manipulado por el personal de la licitación</p>	<p>Debido a intereses personales, el personal de la licitación favorece a un licitador concreto en un procedimiento competitivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ajustando las especificaciones para que correspondan a las de un licitador concreto;</li> <li>- filtrando información confidencial para ayudar a que un licitador concreto presente una propuesta superior;</li> <li>- manipulando la ofertas recibidas para garantizar que se selecciona a un licitador concreto.</li> </ul>	<p>Distorsión de la competencia del mercado Daño financiero Desconfianza en el proceso de licitación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro</p>
<p>Concesión del contrato a un licitador que manipuló el procedimiento de contratación y que, de otra forma, no hubiera obtenido el contrato</p>	<p>Con el fin de obtener un contrato, un licitador manipula el procedimiento competitivo al tiempo que el personal de la licitación no reconoce dichas prácticas. La manipulación consiste en coludir con otras empresas o crear falsos licitadores, o no especificar ciertos costes en su oferta.</p>	<p>Distorsión de la competencia del mercado Daño financiero Desconfianza en el proceso de licitación Pérdida de credibilidad de la institución</p>
<p>Pago injustificado al contratista</p>	<p>Con el fin de obtener beneficios financieros injustificados, un contratista manipula las declaraciones de gastos o las facturas duplicando las declaraciones de gastos o presentando facturas falsas, infladas o duplicadas.</p>	<p>Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación y pago Pérdida de credibilidad de la institución</p>
<p>Pago al contratista que violó el contrato</p>	<p>Con el fin de obtener beneficios financieros injustificados, un contratista viola las condiciones del contrato al no entregar los productos convenidos o sustituirlos por productos de calidad inferior.</p>	<p>Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Riesgos para la seguridad (es decir, si se usan materiales de calidad inferior para proyectos de infraestructura) Se ponen en peligro los objetivos del proyecto/operación (si las actividades contratadas suponen una condición previa para otras actividades) Pérdida de credibilidad de la institución</p>

Anexo 4 – Riesgos de fraude

Riesgo	Causa	Consecuencias
Pago al contratista sobre la base de un contrato irregular	Con el fin de obtener beneficios financieros injustificados, un beneficiario y un contratista modifican un contrato vigente introduciendo condiciones más favorables para el contratista, hasta el punto de que la decisión de contratación inicial ya no es válida.	Distorsión de la competencia del mercado Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución
Pago de costes irregulares	Con el fin de obtener beneficios financieros injustificados, un contratista ejecuta actividades con personal indebidamente cualificado y reclama unos costes correspondientes a actividades ejecutadas por personal cualificado. El contratista y el beneficiario falsifican conscientemente las descripciones de las tareas realizadas por el personal con el fin de garantizar que los costes reclamados se consideren subvencionables.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución
Pago de costes irregulares	El contratista y el beneficiario manipulan los costes de la mano de obra con el fin de obtener beneficios financieros injustificados. Las posibilidades de manipulación son: reclamar falsos costes de mano de obra u horas extras, reclamar costes de mano de obra mal calculados, reclamar costes de mano de obra para personal que no existe o para actividades que no se han ejecutado dentro del período de ejecución.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución
Pago de costes irregulares	Con el fin de obtener beneficios financieros injustificados, un beneficiario distribuye de forma incorrecta y consciente costes de personal entre proyectos de la UE y otras fuentes de financiación.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución
Aprobación de pagos irregulares	Debido a la falta de habilidades o recursos necesarios en la autoridad de gestión o el organismo intermedio, que puede deberse a una planificación inadecuada de recursos humanos o a la falta de programas de formación adecuados, tal vez las verificaciones de la gestión no puedan garantizar de forma adecuada la ausencia de fraude.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro

Anexo 4 – Riesgos de fraude

Riesgo	Causa	Consecuencias
Verificación de gastos irregulares	Debido a la falta de habilidades o recursos necesarios en la autoridad de certificación, que puede a una planificación inadecuada de recursos humanos o a la falta de programas de formación adecuados, tal vez las certificaciones de gastos no puedan garantizar de forma adecuada la ausencia de fraude.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de certificación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro
Aprobación de pagos irregulares	Los conflictos de intereses del personal de la autoridad de gestión o del organismo intermedio dan lugar a una influencia injustificada sobre la aprobación de pagos a ciertos beneficiarios.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de verificación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro
Certificación de gastos irregulares	Los gastos los certifica una autoridad de certificación que no tiene conexión con el beneficiario.	Daño financiero Desconfianza en el proceso de certificación Pérdida de credibilidad de la institución y el Estado miembro

### Anexo 5 - Riesgos relacionados con el funcionamiento del AFCOS

Riesgo	Causa	Consecuencias
Las irregularidades y (sospechas de) fraude no se gestionan de forma adecuada	La falta de procedimientos de gestión de irregularidades o su inadecuación pueden provocar errores y omisiones con respecto a la gestión de irregularidades.	Sistema de notificación poco fiable Estadísticas poco fiables Pérdida de credibilidad de las instituciones
Las irregularidades y (sospechas de) fraude no se gestionan de forma adecuada	Debido a un marco jurídico inadecuado, las funciones de las diferentes instituciones con respecto a la gestión de las irregularidades pueden no estar claras y dar lugar a una escasa cooperación y un flujo de información distorsionado.	Sistema de notificación poco fiable Estadísticas poco fiables Pérdida de credibilidad de las instituciones
Las irregularidades y (sospechas de) fraude no se gestionan de forma adecuada	Debido a la falta de habilidades necesarias en los órganos del sistema de gestión y control que pueden deberse a la falta de programas de formación o a su inadecuación, tal vez se produzcan de forma frecuente errores y omisiones en la gestión de las irregularidades.	Sistema de notificación poco fiable Estadísticas poco fiables Pérdida de credibilidad de las instituciones
Los beneficiarios y el público no informan acerca de las irregularidades y sospechas de fraude	Debido a que el mecanismo de denuncia de comportamientos sospechosos de fraude no se fomenta de forma adecuada, el público no es propenso a informar acerca de irregularidades/sospechas de fraude o no facilita la información necesaria.	Sistema de notificación poco fiable Estadísticas poco fiables Daño financiero Pérdida de reputación del Estado miembro
No se informa puntualmente acerca de las irregularidades y (sospechas de) fraude	Debido a la falta de procedimientos de transmisión de informes en los niveles directivos, puede producirse una discontinuidad de la comunicación que puede provocar omisiones o retrasos respecto a la comunicación de las irregularidades.	Sistema de notificación poco fiable Estadísticas poco fiables Daño financiero Pérdida de credibilidad de las instituciones
La cultura organizativa estimula las actividades fraudulentas	El personal de los órganos del sistema de gestión y control trabaja con una cultura organizativa en la que las normas éticas son débiles (es decir, no se fomenta la responsabilidad individual; no se realizan controles para detectar conflictos de intereses; la actitud de los directivos no es representativa).	Sistema de gestión y de control poco fiable Daño financiero Pérdida de credibilidad de las

Anexo 5 – Riesgos relacionados con el funcionamiento del AFCOS

Riesgo	Causa	Consecuencias
	Esto puede contribuir al desarrollo de la «racionalización» (uno de los elementos del llamado «triángulo del fraude» o «diamante del fraude»), aumentando de este modo la posibilidad de emprender actividades fraudulentas.	instituciones
La cultura organizativa estimula las actividades fraudulentas	Debido a una mala gestión de los recursos humanos (carga de trabajo excesiva resultante de una mala planificación de los recursos humanos o distribución de las tareas, incoherencias en las retribuciones, retención de información valiosa, incoherencias en la gestión de los recursos humanos en general), el personal de los órganos del sistema de gestión y control está poco motivado para ejercer sus funciones con la debida diligencia. La consecuencia de ello puede ser una alta fluctuación de personal y una baja credibilidad de los AFCOS, así como un aumento de la posibilidad de emprender actividades fraudulentas por parte de los empleados (las dificultades con su jerarquía o una mala situación financiera pueden suponer una motivación para cometer fraude, uno de los elementos del llamado «triángulo del fraude» o «diamante del fraude»).	Sistema de gestión y de control poco fiable Daño financiero Pérdida de credibilidad de las instituciones
Las autoridades de investigación y judiciales no tramitan adecuadamente las sospechas de fraude	El marco jurídico no ofrece una base adecuada para que las autoridades de investigación y judiciales tramiten eficiente y eficazmente las sospechas de fraude (las investigaciones son costosas y largas).	Daño financiero Pérdida de credibilidad de las autoridades de investigación y judiciales Pérdida de reputación del Estado miembro
Las autoridades de investigación y judiciales no tramitan adecuadamente las sospechas de fraude	Debido a la falta de habilidades necesarias por parte de las autoridades de investigación y judiciales (parcialmente como consecuencia de la falta/ausencia de programas de formación adecuados), la tramitación de las sospechas de fraude resulta complicada, ineficiente o ineficaz.	Daño financiero Pérdida de credibilidad de las autoridades de investigación y judiciales Pérdida de reputación del Estado miembro

Anexo 5 – Riesgos relacionados con el funcionamiento del AFCOS

Riesgo	Causa	Consecuencias
La percepción pública del AFCOS es imprecisa o hasta cierto punto negativa y se pierde la oportunidad de sensibilizar al público acerca de la importancia de preservar la financiación pública	Debido a una comunicación inadecuada (respecto al contenido de la información y a la dinámica de la comunicación) o a unos canales de comunicación inapropiados, la percepción pública del AFCOS es imprecisa y se pierde la oportunidad de sensibilizar al público. Además, la información sobre las tendencias relativas a irregularidades puede ser susceptible de interpretación (errónea). La causa fundamental puede ser una planificación inadecuada de las actividades de comunicación, la falta de habilidades relaciones públicas o la falta de apoyo por parte de la dirección.	Contexto social susceptible de fraudes Nivel bajo de credibilidad de las instituciones
La información sobre irregularidades/(sospechas de) fraude es poco fiable	Los informes de irregularidades y las bases de datos (internas) no ofrecen información fiable y suficiente sobre las irregularidades debido a unas instrucciones inadecuadas o a la desmotivación del personal.	Falta de credibilidad de las instituciones Insumos poco fiables para los análisis estadísticos y la gestión del riesgo
Recuperación de fondos ineficiente e ineficaz	Debido a un marco jurídico inadecuado o a la falta de las habilidades necesarias por parte de los funcionarios responsables de la recuperación de fondos, el proceso de recuperación es prolongado, es decir, es difícil en general (una de las razones puede ser un mal entorno socioeconómico [causa externa]).	Daño financiero Pérdida de credibilidad de las instituciones Normas éticas laxas de la sociedad

### Anexo 6 - Principales puntos del formulario de alertas

<i>Descripción del riesgo</i>	<i>Causa del riesgo</i>	<i>Probabilidad de riesgo</i>	<i>Impacto del riesgo</i>	<i>Quién está involucrado en este riesgo</i>	<i>Riesgo interno/externo</i>	<i>Medidas que pueden tomarse</i>
		<i>1. baja</i> <i>2. media</i> <i>3. alta</i>	<i>1. bajo</i> <i>2. medio</i> <i>3. alto</i>			



### Anexo 7 - Registro de riesgos

<b>DESCRIPCIÓN DEL RIESGO</b>			
<b>N.º de registro</b>	<b>Descripción del riesgo</b>	<b>Quién está involucrado en este riesgo</b>	<b>Riesgo interno (dentro de la autoridad de gestión)/externo</b>

<b>RIESGO BRUTO</b>			<b>VERIFICACIONES/COMPROBACIONES ACTUALES</b>				<b>RIESGO NETO</b>	
<b>Probabilidad de riesgo bruto</b>	<b>Impacto del riesgo bruto</b>	<b>Exposición al riesgo (probabilidad x impacto)</b>	<b>Descripción de las actuales verificaciones / comprobaciones</b>	<b>¿Existen pruebas para realizar estas verificaciones / comprobaciones?</b>	<b>¿Se controlan periódicamente estas verificaciones / comprobaciones?</b>	<b>Nivel de confianza de estas verificaciones / comprobaciones</b>	<b>Consecuencias de las verificaciones / comprobaciones combinadas sobre la probabilidad de riesgo bruto teniendo en cuenta el nivel de confianza</b>	<b>Consecuencias de las verificaciones / comprobaciones combinadas sobre el impacto del riesgo bruto teniendo en cuenta el nivel de confianza</b>
1. <i>baja</i> 2. <i>medio</i> 3. <i>alta</i>	1. <i>bajo</i> 2. <i>medio</i> 3. <i>alto</i>							

Anexo 7 – Registro de riesgos

RIESGO NETO			PLAN DE ACCIÓN					RIESGO OBJETIVO		
Probabilidad de riesgo neto	Impacto del riesgo neto	Exposición al riesgo (probabilidad x impacto)	Nuevas verificaciones / comprobaciones planificadas (controles de reducción)	Persona responsable	Plazo de aplicación	Consecuencias de las nuevas verificaciones / comprobaciones combinadas planificadas sobre la probabilidad de riesgo neto	Consecuencias de las nuevas verificaciones / comprobaciones combinadas planificadas sobre el impacto de riesgo neto	Probabilidad de riesgo objetivo	Impacto del riesgo objetivo	Exposición al riesgo objetivo (probabilidad x impacto)
1. <i>baja</i>	1. <i>bajo</i>									
2. <i>media</i>	2. <i>medio</i>									
3. <i>alta</i>	3. <i>alto</i>									

Explicación:

Para cada uno de los procesos principales debe existir un análisis de los riesgos pertinentes concretos, una cuantificación del **riesgo bruto** (nivel de riesgo existente antes de iniciar las verificaciones de la autoridad de gestión), una evaluación de la eficiencia de las actuales verificaciones con el fin de reducir el riesgo bruto y una evaluación del **riesgo neto/residual** (nivel de riesgo tras las verificaciones dependiendo de su eficacia).

El **riesgo objetivo** es aquel considerado aceptable/admisible por la autoridad de gestión después de aplicar y hacer efectivas todas las verificaciones/comprobaciones.

## **Anexo 8 - Principales puntos de la declaración inicial de intenciones**

Con la declaración inicial de intenciones la autoridad de gestión debe comprometerse a:

- a) perseguir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses que afecten a la gestión de los fondos de la UE;
- b) fomentar unas normas jurídicas, éticas y morales elevadas con el fin de garantizar la integridad, objetividad y honestidad de los sistemas de gestión y control relativos a los fondos de la UE;
- c) prestar especial atención al riesgo de fraude y corrupción que puede afectar a los intereses financieros de la UE mediante la creación de un equipo de expertos en la lucha contra el fraude dentro de la autoridad de gestión. Este equipo debe ser responsable de identificar y evaluar el riesgo de fraude, crear un plan de respuesta eficaz para la lucha contra el fraude y garantizar la sensibilización del personal y la formación;
- d) ejecutar el plan de acción de lucha contra el fraude, en particular garantizando que exista un sistema adecuado de control interno, evitando y detectando el fraude, garantizando la debida diligencia y aplicando medidas cautelares en caso de sospecha de fraude, y tomando medidas correctoras, incluidas las sanciones administrativas, según cada caso;
- e) aplicar procedimientos para comunicar el fraude, tanto interna como externamente, respetando el principio de confidencialidad y protegiendo a los denunciantes;
- f) cooperar con la autoridad de certificación, de auditoría, el DLAF (AFCOS) y las autoridades judiciales en caso de sospecha de fraude;
- g) tener una política de tolerancia cero con el fraude y la corrupción mediante la aplicación de políticas adecuadas y de un sólido sistema de control.

### Anexo 9 – Modelo de establecimiento de los objetivos

N.º	Objetivos	Capítulo de la estrategia *	Medidas	Actividades	Grupo destinatario* *	Responsabilidades	Período de aplicación / fecha límite	Indicadores clave de rendimiento	Riesgos	Recursos humanos y financieros
1.	Objetivo 1		Medida 1							
			Medida 2							
2.	Objetivo 2		Medida 1							

\* 1) prevención del fraude, 2) detección del fraude, 3) investigación y enjuiciamiento y 4) recuperación y sanciones.

\*\* AFCOS, órganos del sistema de gestión y control (órganos de certificación, autoridades de gestión, órganos de investigación, autoridades de control, autoridades de auditoría), público/ candidatos/beneficiarios, Fiscal del Estado/órganos jurisdiccionales, Ministerio del Interior/órganos de investigación.

## Anexo 10 - Glosario

**Acuerdo de asociación:** documento elaborado por un Estado miembro, con participación de socios, en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel, en el que se exponen la estrategia del Estado miembro, las prioridades y medidas para utilizar los Fondos de la UE de una manera eficaz y eficiente, a efectos de la consecución de la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Los acuerdos de asociación son aprobados por la Comisión a raíz de la evaluación del documento y de la discusión con el Estado miembro de que se trate.

**AFCOS (Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude):** órgano de coordinación de las actividades de lucha contra el fraude cuya función es facilitar la cooperación eficaz y el intercambio de información con la OLAF, incluso en lo relacionado con la información de carácter operativo.

**Arachne:** herramienta para la calificación de riesgos que ayuda a identificar, prevenir y detectar operaciones, proyectos, beneficiarios y contratos o contratistas de alto riesgo. Su objetivo es facilitar a las autoridades de los Estados miembros que participan en la gestión de los Fondos EIE una herramienta para identificar sus proyectos de mayor riesgo.

**Asociación público-privada:** forma de cooperación entre organismos públicos y el sector privado concebida para que se consigan unos resultados de mejor calidad de la inversión en proyectos de infraestructuras o en otras áreas de servicio público. Las asociaciones pueden ofrecer servicios públicos de manera más eficaz, ya que tienen la ventaja de poder hacer uso de la distribución de riesgos y la mancomunidad de competencias del sector privado y tienen acceso a fuentes de capital complementarias.

**Auditoría:** revisión de las actividades y operaciones de un organismo para asegurarse de que está realizando las funciones que se le han asignado y que se rige por los objetivos, presupuestos, normas y estándares fijados en la estrategia. Este tipo de revisión debe llevarse a cabo a intervalos regulares y sirve para identificar desviaciones que pueden exigir medidas correctoras.

**Autoridad de auditoría:** autoridad u organismo nacional, regional o local, funcionalmente independiente de las autoridades de gestión y de certificación, designado por el Estado miembro para cada programa operativo y responsable de comprobar el funcionamiento que se pretende del sistema de gestión y control.

**Autoridad de certificación:** organismo responsable de garantizar la exactitud y la probidad de las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión Europea. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión son gestionados conjuntamente por sus países miembros, regiones y otros organismos intermedios. Uno o varios de estos grupos designan a un organismo de certificación para cada programa operativo cofinanciado por dichos fondos.

**Autoridad de gestión:** organismo designado por un Estado miembro de la UE a nivel nacional, regional u otro para gestionar los programas que reciben ayuda de los Fondos Estructurales. Es responsable de informar a los beneficiarios potenciales, seleccionar los proyectos y hacer un seguimiento de su ejecución.

**Banco Europeo de Inversiones (BEI):** institución financiera de la UE, establecida por el Tratado de Roma. Su papel es contribuir a la cohesión económica, social y territorial promoviendo el desarrollo equilibrado del mercado interior de la UE.

**Base de datos central de exclusión:** base de datos de la Comisión Europea con información sobre los organismos que, por diversas razones, entre ellas las irregularidades financieras, no pueden solicitar fondos de la UE y están sujetos a las condiciones establecidas en el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1302/2008, de 17 de diciembre de 2008, relativo a la base de datos central de exclusión<sup>19</sup>.

**Base jurídica:** en general, ley basada en un artículo del Tratado que confiere a la UE competencia para actuar en un ámbito político determinado y establece las condiciones a las que se supedita esa competencia, incluso en relación con el presupuesto. Algunos artículos del Tratado autorizan a la Comisión a emprender determinadas acciones que implican gasto, sin que exista un nuevo acto jurídico.

**Beneficiario final:** persona física o jurídica que recibe el apoyo de un instrumento financiero.

**Beneficiario:** organismo público o privado y, únicamente a efectos del Reglamento del FEADER y del Reglamento del FEMP, persona física, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones; en el contexto de los regímenes de ayudas estatales, tal como se define en el artículo 2, punto 13, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, organismo que recibe la ayuda, y en el contexto de los instrumentos financieros mencionados en el título IV de la parte 2 del mismo Reglamento, organismo que ejecuta el instrumento financiero o, en su caso, el fondo de fondos.

**Buena gestión financiera:** cumplimiento, por parte de la autoridad competente en el desarrollo de sus actividades, de los principios de economía, eficiencia (conseguir la relación óptima entre los medios empleados y los resultados obtenidos) y eficacia para la consecución de los objetivos específicos fijados.

**Comisión ilegal:** forma de cohecho negociado en el que se paga una comisión al sobornado a cambio de los servicios prestados. En términos generales, la remuneración (dinero, bienes o servicios entregados) se negocia de antemano. La comisión ilegal se diferencia de otros tipos de cohecho en que existe una colusión tácita entre las dos partes (no es una parte la que extorsiona a la otra). El objetivo de una comisión ilegal suele ser animar a la otra parte a cooperar en un sistema ilegal<sup>20</sup>. La forma más común de comisión ilegal consiste en la presentación por parte de un proveedor de una factura fraudulenta o inflada (a menudo por bienes o servicios innecesarios, de calidad inferior, o ambas cosas), con la connivencia de un empleado de la empresa víctima del fraude para que se produzca el pago. Por esta connivencia para garantizar el pago, la persona obtiene algún tipo de compensación (dinero, bienes o servicios) o beneficio (p. ej., un puesto de trabajo para él o para algún familiar). La comisión ilegal se produce a menudo en relación con la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

---

<sup>19</sup> DO L 344 de 20.12.2008.

<sup>20</sup> Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

**Comprobación:** tal como se define en el Reglamento Financiero, verificación de un aspecto concreto de una operación de ingresos o de gastos.

**Conducta dolosa**<sup>21</sup>: acto cometido por una persona que, al hacerlo, tenía la intención de infringir o perjudicar un interés protegido por la ley, o era consciente de que su conducta podía causar una infracción o perjuicio, y estaba dispuesta a aceptar esa consecuencia, en caso de producirse.

**Conflicto de intereses:** situación en la que un funcionario público tiene un interés privado que puede influir, o parece que pueda influir, en el desempeño imparcial y objetivo de su deber oficial<sup>22</sup>. Se entiende por interés privado cualquier ventaja para sí mismo, para su familia, parientes cercanos, amigos y personas u organizaciones con las que tiene o ha tenido relaciones comerciales o políticas. Incluye, asimismo, cualquier responsabilidad, financiera o civil, relativa al mismo. Con arreglo al Reglamento (CE, Euratom) n.º 966/2012, existe conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de una persona que participe en la ejecución del presupuesto o de un auditor interno se vea comprometido por motivos familiares, afectivos, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro interés común con el beneficiario.

**Control:** tal como se define en el Reglamento Financiero, toda medida adoptada para garantizar una seguridad razonable con respecto a la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones, la fiabilidad de la información, la salvaguardia de los activos y la protección de datos, la prevención, detección y corrección de fraudes e irregularidades y su seguimiento, así como la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate. Los controles podrán incluir la realización de diversas comprobaciones o la aplicación de políticas y procedimientos para conseguir los objetivos descritos en la primera frase.

**Deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control:** tal como se define en la parte IV del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, a efectos de la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, toda deficiencia que requiera mejoras sustanciales en el sistema, que exponga a los Fondos anteriormente citados a un riesgo importante de irregularidades y cuya existencia sea incompatible con un dictamen de auditoría sin reservas sobre el funcionamiento del sistema de gestión y control.

**Destinatario:** adjudicatario, contratista o cualquier persona física o jurídica que reciba subvenciones o financiación en el marco de un instrumento financiero.

**Disposiciones administrativas:** disposiciones de carácter técnico u operativo suscritas por la OLAF con el objetivo de facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las partes, que no crean obligaciones legales adicionales.

**Estrategia de desarrollo a cargo de comunidades locales:** conjunto coherente de acciones cuyo objetivo es satisfacer objetivos y necesidades locales. Contribuye a la realización de la

---

<sup>21</sup> Por analogía, véase el artículo 15 de la Ley n.º 300/2005 (Código penal eslovaco).

<sup>22</sup> Consejo de Europa. Recomendación n.º R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los códigos de conducta para los funcionarios públicos, artículo 13.

estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y es concebida y puesta en práctica por un grupo de acción local.

**Estrategia macrorregional:** marco integrado respaldado por el Consejo Europeo cuyo objetivo es superar los desafíos comunes a los que se enfrenta una zona geográfica determinada. Se refiere tanto a los Estados miembros como a países no pertenecientes a la UE situados en la misma zona geográfica. Al reforzar la cooperación entre la UE y los países no pertenecientes a la UE, la estrategia puede contribuir a lograr una mayor cohesión económica, social y territorial.

**Evaluación de impacto:** herramienta para analizar los potenciales beneficios y costes de diferentes políticas que se podrían adoptar para resolver un problema concreto.

**Evaluación del riesgo:** una de las etapas en el proceso de gestión de riesgos. Implica medir dos cantidades relacionadas con el riesgo  $R$ : la magnitud de la pérdida potencial  $L$  y la probabilidad  $p$  de que se produzca la pérdida.

**Fondo Europeo de Inversiones (FEI):** proporciona capital riesgo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), en particular empresas nuevas y tecnológicas. También facilita garantías a instituciones financieras (como los bancos) para cubrir sus préstamos a pymes. El FEI no es una institución de crédito: no concede préstamos o subvenciones a empresas, ni invierte directamente en ellas, sino que actúa a través de bancos y otros intermediarios financieros. Utiliza sus fondos propios o los fondos que le encomiendan el BEI o la UE.

**Fondos EIE:** Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

**Fondos Estructurales y de Inversión:** instrumentos de financiación que permiten a la UE conceder asistencia financiera a sectores o regiones específicos, o una combinación de ambos, a fin de resolver problemas económicos y sociales estructurales. Incluyen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

**Fraude:** tal como se define en el artículo 1, apartado 1, del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea<sup>23,24</sup>:

- a) Fraude en los gastos del presupuesto de la UE:** toda acción u omisión intencionada relacionada con:
- el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, incorrectos o incompletos, que faciliten el uso o la apropiación indebidos de fondos

---

<sup>23</sup> DO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

<sup>24</sup> El Parlamento Europeo, en su Resolución de 10 de mayo de 2012 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, llama la atención sobre el hecho de que el artículo 325 del TFUE se refiere al fraude y no a las irregularidades. Observa, asimismo, que el fraude es una conducta dolosa, lo cual constituye una infracción penal, y que una irregularidad es el incumplimiento de una norma. Pide asimismo que se diferencie entre fraude e irregularidades y que la corrupción se aborde junto con el fraude (véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2012, sobre la protección de los intereses financieros de la UE — Lucha contra el fraude — Informe anual 2010).



procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas<sup>25</sup> o de presupuestos administrados por ellas o en su nombre;

- la retención de información que infrinja una obligación específica, con el mismo efecto;
- el desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio.

**b) Fraude en los ingresos:** toda acción u omisión intencionada relacionada con:

- el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, incorrectos o incompletos, que faciliten la disminución ilegal de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de presupuestos administrados por ellas o en su nombre;
- la retención de información que infrinja una obligación específica con el mismo efecto;
- la aplicación indebida de un beneficio legalmente obtenido, con idéntico efecto.

**Garantía:** compromiso escrito en virtud del cual se asume la responsabilidad por la totalidad o una parte de la deuda u obligación de un tercero o por el cumplimiento satisfactorio por tal tercero de sus obligaciones, si se produce un acontecimiento que desencadene tal garantía, como por ejemplo el impago de un préstamo.

**Gasto público:** toda contribución pública a la financiación de operaciones con cargo al presupuesto de autoridades públicas nacionales, regionales o locales; al presupuesto de la UE asignado a los Fondos EIE; al presupuesto de los organismos de Derecho público o al presupuesto de asociaciones de autoridades públicas o de organismos de Derecho público. A efectos de determinar el porcentaje de cofinanciación de los programas que reciben financiación del Fondo Social Europeo, también podrá incluir cualquier tipo de recursos financieros aportados colectivamente por empresarios y trabajadores.

**Gestión del riesgo:** proceso continuo, proactivo y sistemático para identificar, evaluar y gestionar los riesgos de conformidad con los niveles de riesgo aceptados, realizado en cada órgano del sistema de gestión y control con el fin de ofrecer una garantía razonable relativa al logro de los objetivos y la prevención del fraude.

**Grupo:** agrupación constituida por empresas independientes lo cual incluye nuevas empresas, pequeñas, medianas y grandes empresas, así como entidades de asesoramiento u organismos de investigación, cuyo objetivo es estimular actividades económicas e innovadoras mediante el fomento de interacciones intensas entre las organizaciones y de la práctica de compartir instalaciones, intercambiar conocimientos y saberes especializados, así como estimular la transferencia de conocimiento, el trabajo en red y la divulgación de información entre las empresas y organizaciones integrantes del grupo.

**Instrumentos financieros:** apoyo financiero del presupuesto de la UE para hacer frente a uno o más de los objetivos políticos específicos de la UE. Estos instrumentos podrán adoptar la forma de inversiones en capital o cuasi-capital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo, y podrán, si procede, combinarse con subvenciones.

---

<sup>25</sup> A efectos del presente documento, en consonancia con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, se entenderá que los términos «Comunidad Europea» o «Comunidades Europeas» corresponden a «Unión Europea». Esto se entiende sin perjuicio de la anterior legislación pertinente.

**Intereses financieros de la UE:** de acuerdo con el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, incluyen los ingresos, los gastos y los activos cubiertos por el presupuesto de la UE, más los incluidos en los presupuestos de las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, y los presupuestos administrados y controlados por ellos.

**Investigaciones administrativas:** controles, comprobaciones y otras medidas adoptadas por la OLAF, de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, con vistas a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 1 de dicho Reglamento y a establecer, en su caso, el carácter irregular de las actividades investigadas; estas investigaciones no afectan a las facultades de las autoridades competentes de los Estados miembros para incoar diligencias penales.

**Irregularidad:** según el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, por «irregularidad» se entiende toda infracción de una disposición de la normativa comunitaria cometida por un agente económico, ya sea por acción u omisión, y que afecte o pueda afectar negativamente al presupuesto general de las Comunidades o a presupuestos administrados por éstas, bien por dar lugar a una reducción o pérdida de ingresos procedentes de los recursos propios recaudados directamente en nombre de las Comunidades, bien por suponer un gasto indebido.

Para la política agrícola común, el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, se refiere a la definición de irregularidad incluida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95.

Sin embargo, para los Fondos EIE, y de conformidad con el artículo 2, apartado 36, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (Reglamento sobre disposiciones comunes), por «irregularidad» se entiende todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la ejecución del Fondo, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado. La misma definición se incluye en el artículo 2, apartado 16, del Reglamento (UE) n.º 223/2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD).

**Irregularidad sistémica:** tal como se define en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, toda irregularidad, que puede ser de carácter recurrente, con alta probabilidad de producirse en tipos similares de operaciones, derivada de una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de un sistema de gestión y control, en particular el hecho de no establecer procedimientos adecuados de conformidad con el presente Reglamento y con las normas específicas de los Fondos.

**Lucha contra el fraude y la corrupción:** parte de un esfuerzo más amplio para hacer frente a la delincuencia financiera y organizada, específicamente la lucha contra todas las actividades ilegales que puedan afectar negativamente a los intereses financieros de la UE. El concepto se basa, principalmente, en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que se refiere a las actividades que afectan a los intereses financieros de la UE y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que adopten medidas en virtud del procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas. Desde junio de 1999, el órgano encargado de la lucha contra el fraude es la Oficina Europea de Lucha contra

el Fraude (OLAF). Sobre la base de los capítulos 4 y 5 del TFUE, que se refieren a la cooperación policial y judicial en materia penal, Eurojust y Europol también tienen competencias para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra el fraude y la corrupción.

**Malversación** (desvío de fondos): apropiación indebida de bienes o fondos encomendados legalmente a alguien en su condición oficial de agente o custodio. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha identificado la «malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público» como un delito de corrupción. No obstante, la malversación de fondos no es necesariamente corrupción; también puede ser fraude (por un único agente)<sup>26</sup>.

**Manipulación de ofertas:** forma específica de colusión entre empresas que puede afectar negativamente al resultado de cualquier proceso de venta o compra en el que se presenten ofertas.

**NAFS:** estrategia nacional de lucha contra el fraude

**Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF):** organismo de la Comisión Europea responsable de la lucha contra el fraude en detrimento del presupuesto de la Unión Europea.

**Operación completada:** operación que se ha completado físicamente o ejecutado plenamente y respecto de la cual los beneficiarios han realizado todos los pagos relacionados y la contribución pública correspondiente se ha pagado a los beneficiarios.

**Operador económico:** toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de la ayuda procedente del Fondo, a excepción de los Estados miembros en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública. A efectos del presente documento, los términos «entidad económica» y «operador económico» se consideran sustancialmente idénticos.

**Organismo intermedio:** todo organismo público o privado que actúe bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión o de certificación, o que desempeñe funciones en nombre de dicha autoridad en relación con las operaciones de ejecución de los beneficiarios.

**Órganos de contratación:** las autoridades nacionales, regionales o locales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por una o varias de tales autoridades u organismos de Derecho público.

**Persona implicada:** tal como se define en el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, toda persona u operador económico sospechoso de haber incurrido en fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la UE y que, por tanto, esté siendo investigado por la OLAF.

**Plan de acción de la estrategia nacional:** hoja de ruta que establece los pasos para la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra el fraude y para el seguimiento de sus objetivos.

---

<sup>26</sup> Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

**Protección de los intereses financieros de la Unión:** garantía de la eficiencia y la transparencia en la generación de ingresos (derechos agrícolas, cotizaciones del azúcar, derechos de aduana, ingresos por IVA e ingresos que dependen del PIB) para el presupuesto de la UE; eficiencia, eficacia, moderación y transparencia en la utilización de este presupuesto, así como de los presupuestos gestionados por la UE, y en la utilización de los bienes propiedad de la UE, sus instituciones y organismos.

**Riesgo:** amenaza potencial, evento(s), actividad(es) u oportunidades perdidas que pueden provocar una irregularidad, es decir, una partida de gasto injustificado, la necesidad de realizar correcciones financieras o un daño a la reputación del órgano del sistema de gestión y control. Puede suponer un impacto para el rendimiento del órgano del sistema de gestión y control o incluso del sistema de gestión y control en su conjunto.

**Seguimiento:** en relación con la protección de los intereses financieros de la UE y el uso de los fondos de la UE, la revisión y evaluación periódicas, que implican la recopilación y el registro de datos financieros y no financieros y de información, con el fin de obtener una visión general del grado actual de cumplimiento de las leyes pertinentes y otros reglamentos, normas, estándares, acuerdos, contratos y procedimientos, y permitir la detección de los riesgos que puedan poner en peligro los intereses financieros de la UE y su eliminación en una fase temprana.

**Servicio de la NAFS:** organismo designado para elaborar la estrategia nacional de lucha contra el fraude

**Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI):** sistema de información para la notificación de irregularidades por vía electrónica. Es una importante fuente de información sobre la medida en que los Estados miembros han utilizado los fondos. El sistema comprende los gastos del presupuesto gestionados conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros.

**Sistema de seguimiento tecnológico de la información:** sistema en el que se introducen datos sobre todos los programas operativos, proyectos, comprobaciones, pruebas y auditorías, con el fin de garantizar un seguimiento eficaz y transparente de todos los procesos relacionados con la ejecución de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Pesca. Ofrece enlaces al sistema de información contable de los fondos.

**Soborno:** prometer, ofrecer o entregar, por parte de cualquier persona, directa o indirectamente, cualquier beneficio indebido a cualquier persona en una posición de poder (por ejemplo, un funcionario público, un miembro de una asamblea pública que ejerza poderes legislativos o administrativos, o una persona que dirija una entidad del sector público o privado o que trabaje para una entidad de ese tipo en cualquier calidad), o pedir o recibir de esa persona dicho beneficio indebido, para sí mismo o para cualquier otro, a cambio de que la persona actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones o incumpliendo las mismas<sup>27</sup>.

**Sospecha de fraude:** con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión<sup>28</sup>, toda irregularidad que da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a

---

<sup>27</sup> Convenio penal sobre la corrupción, Estrasburgo, 27.1.1999.

<sup>28</sup> DO L 293 de 10.11.2016.

nivel nacional con el fin de determinar la existencia de una conducta dolosa, en particular de un fraude, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), del 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<sup>29</sup>. Desde 2006, los Estados miembros están obligados a determinar si la irregularidad da lugar a sospechas de fraude.

**Zona del programa:** zona geográfica a la que se aplica un programa específico o, en el caso de un programa que se aplica a más de una categoría de región, zona geográfica que corresponde a cada categoría distinta de región.

---

<sup>29</sup> El Convenio entró en vigor el 17 de octubre de 2002, junto con su Primer Protocolo y el Protocolo relativo a la interpretación del Convenio por el Tribunal de Justicia. El segundo Protocolo entró en vigor el 19 de mayo de 2009.