EGESIF_14-0021-00
16/06/2014

COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades del Programa

Evaluación del Riesgo de Fraude y medidas contra el fraude eficaces y proporcionales

Junio 2014

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD:

"Este es un documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión. Sobre la base de la legislación aplicable de la UE, que proporciona orientación técnica para las autoridades públicas, los profesionales, los beneficiarios o potenciales beneficiarios y otros organismos involucrados en la supervisión, el control o la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión sobre la manera de interpretar y aplicar las normas de la UE en este ámbito. El objetivo de este documento es proporcionar explicaciones e interpretaciones de los servicios de la Comisión de dichas reglas con el fin de facilitar la ejecución del programa y fomentar las buenas prácticas (s). Sin embargo, esta orientación es sin perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia y del Tribunal General o de las decisiones de la Comisión ".

Índice

Anexo 1 Herramienta de evaluación de riesgos de fraude e instrucciones sobre cómo utilizar la herramienta
Anexo 2 Controles de mitigación recomendados
Anexo 3 Plantilla de la política de lucha contra el fraude
Anexo 4 Lista de verificación para la AA

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AA – Autoridad de Auditoría

AC – Autoridad de Certificación

"CPR" - Reglamento sobre disposiciones comunes (Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca y se deroga el Reglamento (CE) n ° 1083 / 2006)

FEDER - Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE – Fondo Social Europeo

Reglamento Financiero – Reglamento (CE, Euratom) n º 1605/2002 de 25 de junio de 2002 sobre el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas

"los Fondos" - para este documento en concreto, significa: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

OI – Organismo intermedio

AG – Autoridad de Gestión

OLAF – Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

RESUMEN EJECUTIVO

Esta guía proporciona asistencia y recomendaciones a las autoridades de gestión (AG) para la aplicación del artículo 125 (4) (c) de CPR, que establece que la AG deberá poner en práctica medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude, teniendo en cuenta los riesgos identificados. La Comisión ofrece también orientación para la verificación por la autoridad de auditoría (AA) del cumplimiento de la AG con este artículo.

La Comisión recomienda que las AG adopten un **enfoque proactivo, estructurado y orientado a la gestión del riesgo de fraude**. Para los Fondos, el objetivo debería ser medidas contra el fraude proactivas y proporcionadas con medios eficientes. Todas las autoridades responsables del programa deben comprometerse a una tolerancia cero frente al fraude, a partir de la adopción del tono adecuado de los superiores. Una evaluación de los riesgos de fraude bien dirigida, combinada con un compromiso a combatir el fraude claramente comunicado puede enviar un mensaje claro a los posibles defraudadores. Sistemas de control robustos efectivamente implementados pueden reducir considerablemente el riesgo de fraude, pero no se pueden eliminar por completo el riesgo de fraude que se produzca o permanezca sin ser detectado. Es por esto que los sistemas también tienen que asegurarse de que se establezcan procedimientos para detectar los fraudes y tomar las medidas adecuadas cuando se detecta un caso sospechoso de fraude. La guía está destinada a ayudar como una guía paso a paso para hacer frente a todas las instancias restantes de fraude una vez que se han establecido otras medidas de gestión financiera en su lugar y se apliquen efectivamente. Sin embargo, el objetivo general de las disposiciones reglamentarias es la gestión eficiente del riesgo de fraude y la implementación de medidas antifraude eficaces y proporcionadas, que en la práctica significa **un enfoque específico y diferenciado para cada programa y situación**.

Por lo tanto, la herramienta de autoevaluación del riesgo de fraude que se adjunta a la presente nota de orientación, junto con instrucciones detalladas, se puede utilizar para evaluar el impacto y la probabilidad de que los riesgos de fraude común ocurran. En segundo lugar, la guía indica los controles de mitigación recomendadas que podrían ayudar a reducir aún más los riesgos restantes, todavía no abordados con eficacia por los controles actuales. El objetivo operativo para la AG debe ser realizar respuestas al fraude que sean proporcionales a los riesgos y adaptarse a las situaciones específicas relacionadas con la entrega de los Fondos en un programa o región en particular. Cabe destacar que, a raíz de esta evaluación de riesgos y controles de mitigación conexas, establecidas a nivel de sistema, se recomiendan a las autoridades de gestión hacer frente a situaciones específicas que puedan surgir en el ámbito de aplicación de las acciones mediante el desarrollo de indicadores de fraude específicos (banderas rojas) y garantizando una cooperación eficaz y la coordinación entre la autoridad de gestión, la autoridad de auditoría y los órganos de investigación. Asimismo, la Comisión ayudará a los Estados miembros, ofreciendo una herramienta de calificación de riesgo específico, ARACHNE, lo que ayudará a identificar, prevenir y detectar operaciones de riesgo, proyectos, beneficiarios y contratos / contratistas y servirá también como un instrumento preventivo.

La auto-evaluación del riesgo de fraude propuesto por la Comisión es sencillo, lógico y práctico y se basa en cinco principales pasos metodológicos:

1. La cuantificación del riesgo de que un tipo dado de fraude se produciría mediante la evaluación de su impacto y probabilidad (riesgo bruto)..
2. Evaluación de la eficacia de los controles actuales para mitigar el riesgo bruto..
3. Evaluación del riesgo neto después de tener en cuenta el efecto de los controles actuales y su efectividad es decir, la situación tal como es en el momento actual (riesgo residual).
4. Evaluación del efecto de los controles atenuantes previstas en el riesgo neto (residual)
5. Definición del riesgo objetivo, es decir, el nivel de riesgo que la autoridad de gestión considera tolerable después de que todos los controles estén en su lugar y sean efectivos.

Por último, la Comisión tiene previsto prestar apoyo mediante un despliegue específico, cuando sea necesario, para ayudar a los Estados miembros en la aplicación del artículo 125 (4) (c) CPR y esta orientación.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

De acuerdo con el artículo 59 (2) del Reglamento financiero, los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias, incluidas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, para proteger los intereses financieros de la UE, a saber, mediante la prevención, detección y corrección de irregularidades y fraude.

El CPR incluye requisitos específicos en relación con la responsabilidad de los Estados miembros para la prevención del fraude. Esta orientación sobre la gestión del riesgo de fraude está dirigida a las AG y las AA del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Aparte del artículo 72 (h) CPR, que establece que los sistemas de gestión y de control deberán disponer lo necesario para la prevención, detección y corrección de irregularidades, incluyendo el fraude, y la recuperación de los importes indebidamente abonados, junto con los intereses; el artículo 125 (4) (c) CPR establece que la AG deberá poner en **marcha medidas contra el fraude efectivas y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos identificados.**

Los riesgos de fraude y de corrupción deben ser gestionados adecuadamente. Las AG tienen la responsabilidad de demostrar que los intentos de defraudar al presupuesto de la UE son inaceptables y no serán tolerados. Tratar con el fraude, y sus causas y consecuencias, es un reto importante para cualquier gestión, ya que el fraude está diseñado para evitar la detección. A las AG también se les recomienda tomar nota *Índice de Percepción de la Corrupción*[1] de Transparencia Internacional y el informe anticorrupción de la UE elaborado por la Comisión[2], a la hora de evaluar en qué medida su entorno operativo global es percibido como expuestos a la corrupción y el fraude

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

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

potencial.

La posibilidad de fraude no puede ser ignorado y debe ser visto como un conjunto de riesgos que deben gestionarse adecuadamente junto a otros riesgos de negocios o eventos potencialmente negativos. Por lo tanto, la Evaluación de los riesgos de fraude se puede llevar a cabo utilizando los principios y herramientas de gestión de riesgos existentes. Sistemas de control robustos efectivamente implementados pueden reducir el riesgo de que el fraude se produzca o no se detecte, pero no puede eliminar la posibilidad de que el fraude se produzca. El objetivo general debería ser abordar los principales riesgos de fraude de manera específica, teniendo en cuenta que - aparte de los requisitos básicos - el beneficio global de cualquier medida adicional contra el fraude debe ser superior a sus costes globales (principio de proporcionalidad), teniendo también en cuenta el alto coste reputacional vinculado al fraude y la corrupción.

Con el fin de evaluar el impacto y la probabilidad de los posibles riesgos de fraude que puedan perjudicar los intereses financieros de la UE, la Comisión recomienda que las AG utilicen la herramienta de evaluación de riesgos de fraude que se adjunta en el **Anexo 1** La evaluación debe ser realizada por un equipo de autoevaluación establecido por la AG[3]. La lista de controles de mitigación recomendada pero no vinculante que la AG podría poner en funcionamiento, en respuesta a los riesgos restantes, se indica en el **Anexo 2**. Estas medidas proporcionadas podrían ayudar aún más a mitigar los riesgos residuales identificados en la autoevaluación, aún no abordados con eficacia por los controles actuales.

Por otra parte, también se propone un modelo voluntario para una declaración de política de lucha contra el fraude en el **Anexo 3**, para el beneficio de las AG que deseen exponer su programa de lucha contra el fraude en una declaración política, que comunica internamente y externamente su posición oficial con respecto al fraude y la corrupción.

Con el fin de complementar esta orientación, la Comisión ofrece también orientación para la verificación de la AA de los trabajos realizados por la AG en el contexto de la evaluación del riesgo de fraude y las medidas correspondientes que se han puesto en marcha para mitigar los riesgos de fraude. Las listas de comprobación en el **Anexo 4** pueden resultar útiles a la vista de las auditorías de sistemas a realizar por la AA en virtud del artículo 127 CPR. Se utilizarán para la propia evaluación de riesgos de la Comisión y también pueden ser útiles para el informe y la opinión del organismo de auditoría independiente, responsable de la evaluación del sistema de gestión y control en vista a la designación de las AG a la que se refiere el artículo 124 (2) CPR.

1.2. Un enfoque proactivo, estructurado y orientado a la gestión del riesgo de fraude

La herramienta adjunta de autoevaluación de riesgos de fraude práctico se dirige a las principales situaciones en las que los procesos clave en la ejecución de los programas podrían ser más abiertos a la manipulación por personas u organizaciones fraudulentas, incluida la delincuencia organizada; la evaluación de cómo de probables y graves podrían ser estas situaciones y, qué es lo se está haciendo en la actualidad por el AG para hacerles

[3] En el caso de la cooperación territorial europea, como las AG son responsables de todas las funciones, la evaluación de riesgos debe tener en cuenta los riesgos de fraude en toda la zona del programa y debería tratar de asegurar que las medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude se ponen en marcha, según sea necesario .

frente. Tres procesos clave seleccionados considerados como los más expuestos a los riesgos de fraude específicos están dirigidos a:

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

El resultado final de la evaluación del riesgo de fraude es la identificación de los riesgos específicos en los que la auto-evaluación concluye que no se hace lo suficiente en la actualidad para reducir la probabilidad o el impacto de la actividad potencialmente fraudulenta a un nivel aceptable. Esta evaluación formará la base para responder a las deficiencias de la elección de medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude de la lista de controles de mitigación recomendadas. En algunos casos, la conclusión podría ser que la mayoría de los riesgos residuales se han abordado y que, por tanto, muy pocos, si alguna, medidas adicionales contra el fraude se requieren. En todos los escenarios de evaluación, se espera que los argumentos para apoyar sus conclusiones puedan ser proporcionados por la AG.

2. DEFINICIONES

La evaluación de riesgos se ocupa sólo de los riesgos de fraude específicos, no de irregularidades. **Sin embargo, de manera indirecta, su aplicación efectiva puede también tener un impacto en la prevención y detección de irregularidades en general**, entendiéndose como una categoría más amplia que el fraude.

Es el elemento de intención lo que distingue el fraude de la irregularidad[4].

2.1. Definición de irregularidad

A los efectos del Reglamento (CE) n º 2988/95, de 18 de diciembre de 1995[5], sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, el término irregularidad es un concepto amplio y abarca tanto las irregularidades intencionales y no intencionales cometidos por los agentes económicos.

El artículo 1 (2) del Reglamento (CE) no 2988/955 define **"irregularidad"** como:

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

[4] Las razones detrás de la conducta fraudulenta se han tratado en COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 - Nota informativa sobre Indicadores de Fraude para el FEDER, el FSE y la FC

[5] OJ L 312, 23.12.1995, p. l

2.2. Definición de fraude en el Tratado

El Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas[6] define **"fraude"**, en materia de gastos, como cualquier acto u omisión relacionado con:

> *"- La utilización o la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, lo que tiene como efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por, o en nombre de las Comunidades Europeas;*
> *- La no divulgación de información en violación de una obligación específica, con el mismo efecto;*
>
> *- La desviación de tales fondos para fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio ".*

2.3. Definición de corrupción

Una definición amplia de corrupción utilizada por la Comisión es el abuso de la posición (pública) para el beneficio privado. Los pagos corruptos facilitan muchos otros tipos de fraude, tales como facturación falsa, gastos fantasma o incumplimiento de las especificaciones del contrato. La forma más común de la corrupción son los pagos corruptos u otras ventajas; un receptor (corrupción pasiva) acepta un soborno de un donante (corrupción activa) a cambio de un favor.

3. AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

3.1. La herramienta

El objetivo principal de la herramienta de evaluación del riesgo de fraude en el **Anexo 1** es facilitar una autoevaluación por la AG del impacto y la probabilidad de escenarios específicos de que el fraude se produzca. Los riesgos de fraude específicos que deben ser evaluados fueron identificados a través del conocimiento de casos fraudulentos anteriores encontrados en la política de cohesión, así como esquemas de fraude comúnmente reconocido y recurrente. En otras palabras, la herramienta se ha sido precargada con un conjunto de riesgos específicos reconocidos. Cualesquiera otros riesgos conocidos para el programa / región específica en evaluación deben ser añadidos por el equipo de autoevaluación (ver sección 3.2).

La orientación en el Anexo 1 explica en detalle cómo completar la herramienta de evaluación de riesgo de fraude

La herramienta cubre la probabilidad y el impacto de los riesgos de fraude específicos y comúnmente reconocidos especialmente relevantes para los procesos clave:

- Selección de los solicitantes (hoja 1 de la hoja de cálculo);

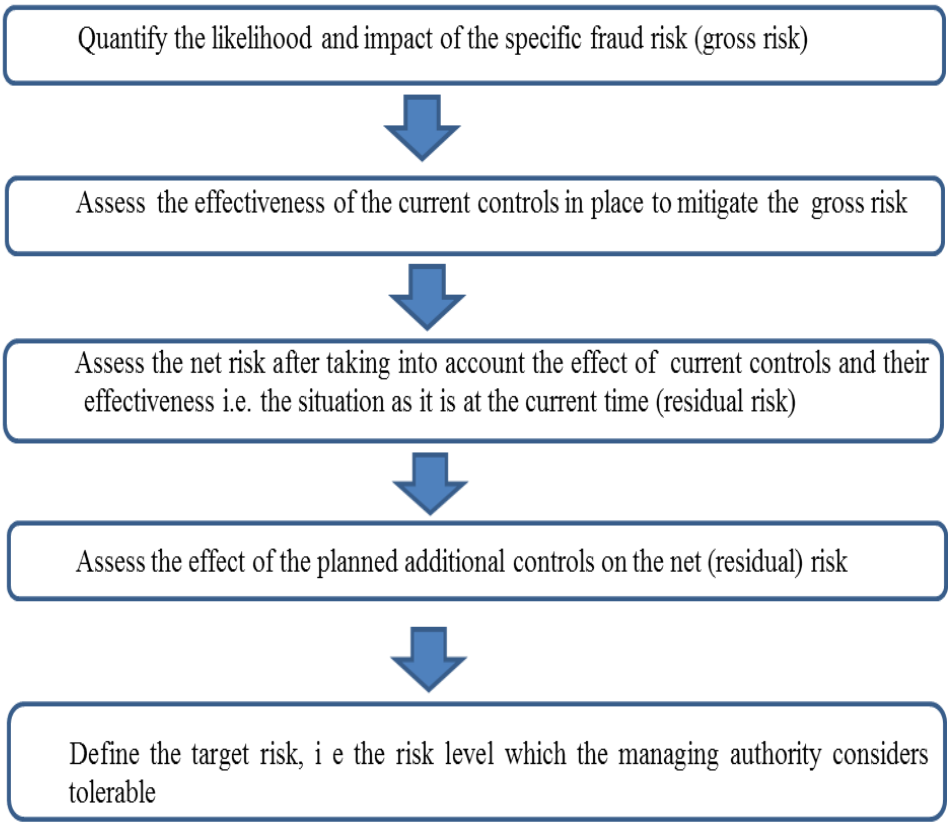
[6] OJ C 316, 27.11.1995, p. 49

- Ejecución de los proyectos por parte de los beneficiarios, centrándose en la contratación pública y los costes de mano de obra (la hoja de trabajo 2);
- Certificación de los gastos por la AG y pagos (hoja de trabajo 3).

Cada sección está precedida de una portada, que enumera los riesgos específicos relacionados con la sección.

Por otra parte, se recomienda a la AG evaluar los riesgos generales de fraude en relación con los contratos públicos puede gestionar directamente, por ejemplo, en el contexto de la contratación de asistencia técnica (hoja de 4). Si la AG no lleva a cabo la contratación pública para el que se requería una evaluación del riesgo de fraude, la sección 4 no necesita ser rellenada.

La metodología para esta evaluación del riesgo de fraude tiene **cinco pasos principales**:



Para cada uno de los riesgos específicos, el objetivo general es evaluar el riesgo "bruto" de determinados escenarios de fraude, y luego para identificar y evaluar la eficacia de los controles ya existentes para mitigar estos riesgos de fraude, ya sea que se produzcan o asegurar que no se queden sin ser detectados. El resultado será un riesgo actual "neto" que debería llevar un plan de acción interno para ser puesto en funcionamiento cuando el riesgo residual es significativo o crítico con el fin de mejorar los controles y reducir la exposición del Estado miembro a consecuencias negativas (es decir, poniendo en práctica

las medidas antifraude eficaces y proporcionales adicionales, según sea necesario - ver la lista de controles de mitigación recomendados[7] en el **Anexo 2**).

3.2. Composición del equipo de autoevaluación

Dependiendo del tamaño del programa y de la AG, puede ocurrir que cada uno de los procesos de ejecución se ejecute por diferentes departamentos dentro de la AG. Se recomienda que los actores más relevantes participen en la evaluación con el fin de que sea lo más honesta y precisa posible y que se puede hacer de una manera eficiente y sin problemas. Por ello, el equipo de evaluación podría incluir personal de diferentes departamentos de la AG con distintas responsabilidades, incluyendo la selección de las operaciones, las verificaciones administrativas y sobre el terreno y laautorización de pagos, así como representantes de la autoridad de certificación (AC) y los organismos ejecutantes. Las AG puede que deseen considerar la participación de los servicios de coordinación antifraude ("AFCOS") u otros organismos especializados, que podrían aportar conocimientos específicos anti-fraude en el proceso de evaluación.

A medida que el AA auditará la evaluación de riesgos completa, se recomienda que no se tenga un papel directo en la decisión sobre el nivel de exposición al riesgo, pero podría considerarse la posibilidad de participar en el proceso de evaluación en una función de asesoramiento o como observador.

Por razones obvias, la autoevaluación no debe ser subcontratada, ya que requiere un buen conocimiento del sistema de gestión y control y de los beneficiarios del programa.

3.3. Frecuencia de la auto-evaluación

En primer lugar, el cumplimiento de los requisitos para unos procedimientos adecuados para la puesta en marcha de procedimientos eficaces y proporcionadas contra el fraude es parte de los criterios de designación de las AG.

La recomendación es que esta herramienta debe ser completada en su totalidad sobre una base anual, como norma general, o cada dos años. Sin embargo, exámenes más regulares del progreso de los planes de acción relacionados con los controles adicionales que se pusieron en marcha, los cambios en el entorno de riesgo y la continua adecuación de los resultados de la evaluación pueden ser necesarias (por ejemplo, a través de reuniones de gestión). Cuando el nivel de los riesgos identificados es muy bajo y no se informó de casos de fraude durante el año anterior, la AG puede decidir revisar su autoevaluación sólo cada dos años. La aparición de cualquier nuevo caso de fraude, o de los cambios principales en los procedimientos y / o personal de la AG, debe llevar inmediatamente a una revisión de las debilidades percibidas en el sistema y de las partes pertinentes de la autoevaluación.

4. ORIENTACIÓN SOBRE REQUISITOS MÍNIMOS PARA MEDIDAS ANTIFRAUDE EFECTIVAS Y PROPORCIONADAS

Mientras que en la presente sección se ofrece orientación general sobre los principios y métodos que deben ser empleados por la AG para combatir el fraude, en el **Anexo 2** se presenta para cada riesgo específico identificado en la evaluación del riesgo de fraude,

[7] Estos constituyen sugerencias no vinculantes para controles adicionales con el fin de reducir aún más el riesgo residual.

los controles atenuantes no vinculantes recomendados que podrían ponerse en práctica con el fin de tratar de reducir los riesgos a un nivel aceptable.

Se recomiendan a las AG cumplir las normas mínimas establecidas en el presente capítulo que se relacionan con el ciclo de lucha contra el fraude.

Con el fin de afrontar con éxito el problema del fraude, la Comisión recomienda a la AG desarrollar un enfoque estructurado para luchar contra el fraude. Hay cuatro elementos clave en el ciclo de lucha contra el fraude: la prevención, la detección, corrección y enjuiciamiento. La combinación de una evaluación de riesgos de fraude minuciosa, las medidas preventivas y de detección adecuadas, así como las investigaciones coordinadas y oportunas por parte de organismos competentes podría reducir significativamente el riesgo de fraude, así como proporcionar la disuasión suficiente contra el fraude.

4.1. Política de lucha contra el fraude

Muchas organizaciones utilizan una política de lucha contra el fraude para comunicar su voluntad de luchar contra el fraude. Dentro de dicha política, que debe ser simple y centrada, los siguientes temas deben ser cubiertos:

- Estrategias para el desarrollo de una cultura de lucha contra el fraude
- Asignación de responsabilidades para la lucha contra el fraude;
- Mecanismos de denuncia de sospechas de fraude;
- La cooperación entre los diferentes actores.

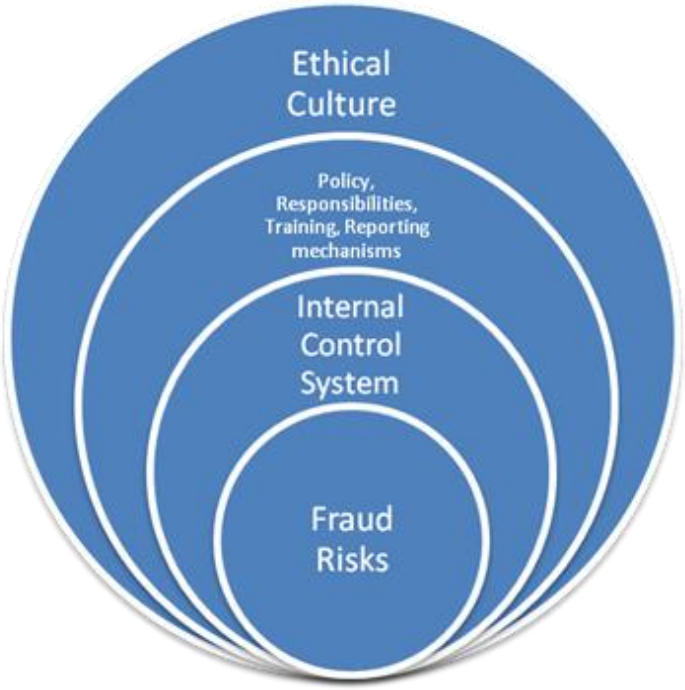
Esta política debe ser visible dentro de una organización (distribuido a todo el personal nuevo, incluido en la intranet) y debe quedar claro al personal que se lleva a cabo de forma activa, a través de vías como las actualizaciones periódicas sobre los temas de fraude y la presentación de informes de resultados de las investigaciones sobre el fraude. Ver el modelo sugerido para una declaración política de lucha contra el fraude en el **Anexo 3**, que proporciona un modelo voluntario para una declaración de política de lucha contra el fraude en beneficio de aquellas AG que deseen ir más allá de los requisitos reglamentarios inmediatos y para la formalización y comunicación interna y externa de su posición oficial en relación con el fraude y la corrupción.

4.2. Prevención

Si la AG demuestra un claro compromiso en la lucha contra el fraude y la corrupción, crea conciencia acerca de sus controles preventivos y de detección, y está decidida en la transmisión de los casos a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones, se enviará un mensaje claro a todos los defraudadores potenciales y podría cambiar comportamientos y actitudes hacia el fraude.

Dadas las dificultades para demostrar el comportamiento fraudulento y la reparación de daños a la reputación, en general es preferible prevenir las actividades fraudulentas en lugar de tener que tratar con él después del evento. Las técnicas de prevención a menudo giran en torno a la reducción de las oportunidades de cometer fraude a través de la puesta en práctica de un sistema de control interno robusto, combinado con una evaluación proactiva, estructurada y específica del riesgo de fraude, aunque las actividades de formación y sensibilización integrales y el desarrollo de una **cultura 'ética'** pueden también ser usados para combatir cualquier posible "racionalización" de la conducta fraudulenta.

La defensa preventiva más fuerte contra el fraude es el funcionamiento de un sistema sólido de control interno que debe ser diseñado y dirigido como una respuesta proporcionada a los riesgos identificados durante el ejercicio de la evaluación de riesgos. Una organización sin embargo también debe trabajar para crear las estructuras y la cultura adecuadas para desalentar el comportamiento potencialmente fraudulento.



4.2.1. Cultura ética

La creación de una cultura de lucha contra el fraude es clave tanto para disuadir a los defraudadores potenciales como para maximizar el compromiso del personal para combatir el fraude en la AG. Esta cultura puede ser creada por una combinación de estructuras y políticas específicas contra el fraude, como se muestra en el segundo círculo en el diagrama anterior y se explica con más detalle a continuación, pero también a través de funcionamiento de mecanismos y comportamientos más generales:

- **Declaración de la misión -** una expresión clara, visible para todos los observadores internos y externos, de que la AG se esfuerza por alcanzar los más altos estándares éticos;

- **Estilo desde la parte superior -** comunicación oral y / o escrita desde el más alto nivel de la AG sobre que se espera que el más alto nivel de comportamiento ético del personal y de los beneficiarios (esto último se puede implementar a través de las resoluciones de concesión y los contratos);

- **Código de conducta -** un código inequívoco de ética al que todo el personal debe declarar de forma rutinaria su adhesión, que cubre cosas tales como:

  - Los conflictos de intereses - explicación y los requisitos y procedimientos para su declaración;

- Regalos y política de hospitalidad - explicación y responsabilidades del personal para su cumplimiento;
- Información confidencial - explicación y responsabilidades del personal;
- Requisitos para informar de sospechas de fraude.

En resumen, el personal debe cumplir con principios tales como la integridad, la objetividad, la responsabilidad y la honestidad.

4.2.2. Asignación de responsabilidades

Dentro de la AG, debe haber una clara asignación de responsabilidades para el establecimiento de sistemas de gestión y control que se ajusten a los requisitos de la UE y para verificar que estos sistemas funcionan de manera efectiva en la prevención, detección y corrección del fraude. Esto es para asegurar que todos los actores entiendan plenamente sus responsabilidades y obligaciones, y para comunicar tanto interna como externamente, a todos los beneficiarios potenciales del programa, que la organización tiene un enfoque coordinado de la lucha contra el fraude.

4.2.3. Formación y sensibilización

La formación y la concienciación pueden ser incluidas dentro de la estrategia global de gestión de riesgos de la organización, según sea necesario. Todo el personal podría estar formado en cuestiones tanto teóricas como prácticas, tanto para dar a conocer la cultura antifraude de la AG como para ayudarles a identificar y responder a los presuntos casos de fraude. Podría cubrir el detalle de cualquier política de lucha contra el fraude, funciones y responsabilidades específicas y los mecanismos de información.

La sensibilización también puede llevarse a cabo a través de vías menos formales, como boletines, carteles, sitios de intranet o la inclusión como un tema habitual del programa para las reuniones de grupo.

4.2.4. Sistemas de control interno

La mejor defensa contra el fraude potencial es un sistema bien diseñado y operado de control interno, donde los controles están enfocados a mitigar eficazmente los riesgos identificados.

Las verificaciones de gestión deben ser minuciosas y los controles sobre el terreno correspondientes deben basarse en el riesgo y llevarse a cabo con la suficiente cobertura. **La probabilidad de detectar posibles casos de fraude se incrementa cuando las verificaciones de gestión son a fondo**. El personal a cargo de las verificaciones de gestión administrativas y sobre el terreno debe ser consciente de las orientacio nes de Comisión y nacionales sobre indicadores de fraude (véase más adelante).

4.2.5. Análisis de datos y la herramienta ARACHNE

Con el crecimiento de la sofisticación de la recopilación, almacenamiento y análisis de los datos viene una oportunidad en la lucha contra el fraude. Teniendo debidamente en cuenta los límites de la legislación respectiva de cada Estado miembro, el análisis de datos se pueden utilizar en esta etapa para enriquecer significativamente el proceso de evaluación de riesgos, los datos de verificación cruzada con otras organizaciones del sector público o privado (por ejemplo, las autoridades fiscales, departamentos

gubernamentales, autoridades de revisión de crédito) y detectar posibles situaciones de alto riesgo, incluso antes de la concesión de la financiación.

En el marco de la lucha contra el fraude (y las irregularidades), la Comisión ofrece una herramienta de minería de datos específica denominada ARACHNE a las AG con el fin de identificar proyectos que puedan ser susceptibles de riesgo de fraude, conflicto de intereses e irregularidades. ARACHNE es una herramienta de valoración de riesgo que pueden aumentar la eficiencia de la selección de proyectos, las verificaciones de gestión y la auditoría, y fortalecer aún más la identificación, prevención y detección del fraude. Ha sido desarrollado por la Comisión y es particularmente adecuado para la identificación y evaluación de los riesgos de fraude en los Fondos, incluida, entre otras áreas, la contratación pública, un área particularmente propensa al fraude y las irregularidades, tal como la licitación colusoria.

La Comisión presentó a través de la Oficina de Protección de Datos el 17 de mayo de 2013, la notificación requerida de control previo, relativa al tratamiento de los datos personales al Supervisor Europeo de Protección de Datos que, después de revisar a fondo la base jurídica pertinente, emitió el 17 de febrero 2014 un dictamen favorable en relación con el cumplimiento de ARACHNE con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº45/2001[8]. Éste incluyó algunas consideraciones respecto al tratamiento de categorías especiales de datos con el fin de garantizar su necesidad, proporcionalidad y calidad. Otras recomendaciones relacionadas con el ciclo de retroalimentación para asegurar la exactitud de los datos, las medidas para garantizar la alta calidad de los datos, el análisis caso por caso de las transferencias de datos a la OLAF y el Tribunal de Cuentas Europeo, la supresión de los datos después de un período razonable de tiempo e información para titulares de los datos. Todas estas consideraciones y recomendaciones se están analizando a fondo con vistas a su aplicación por parte de la Comisión.

El uso correcto de ARACHNE será considerada por la Comisión como una buena práctica para identificar banderas rojas y dirigir las medidas de lucha contra el fraude, y debe tenerse en cuenta al evaluar la idoneidad de los controles preventivos y de detección actuales en funcionamiento. La herramienta se implantará gradualmente en 2014 en todos los Estados miembros que voluntariamente decidan aplicarlo con el fin de mejorar aún más sus controles de gestión del riesgo de fraude. A diferencia de un enfoque de "talla única para todos", tal decisión puede también variar de Estado miembro a Estado miembro e incluso dentro de diferentes programas / regiones de un Estado miembro, ya que, basándose en las cifras que figuran en el último informe PIF[9], la situación en términos de fraude detectado y presentado a la Comisión también varía ampliamente entre los Estados miembros.

4.3. Detección y notificación

Las técnicas preventivas no pueden proporcionar una protección absoluta contra el fraude, por lo que la autoridad de gestión necesitará sistemas que detecten comportamientos fraudulentos en el momento oportuno. Dichas técnicas incluyen procedimientos analíticos para resaltar las anomalías (por ejemplo, herramientas de

[8] Reglamento (CE) no 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2.000, sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

[9] Protección de los intereses financieros de la Unión Europea - Lucha contra el fraude. Informe Anual de 2012. COM (2013) 548 final, 24.07.2013

minería de datos, como la herramienta ARACHNE), mecanismos de información robustos y las evaluaciones de riesgos en curso.

Una sólida cultura ética y un sistema sólido de control interno no pueden proporcionar una protección absoluta contra los autores del fraude. Por tanto, una estrategia de fraude debe tener en cuenta que aún se pueden presentar casos de fraude, por lo que una serie de medidas de detección de fraude debe ser diseñado e implementado.

4.3.1. El desarrollo de una adecuada mentalidad

La AG podría abordar los riesgos de fraude con técnicas de detección especializadas y centradas con personas designadas que tengan la responsabilidad de llevarlas a cabo. Además, todos los involucrados en la ejecución de un ciclo de fondos estructurales tienen un papel que desempeñar en la detección de actividad potencialmente fraudulenta y posteriormente actuar sobre ella. Para ello es necesario el cultivo de una mentalidad adecuada. Un nivel saludable de escepticismo debería fomentarse, junto con la conciencia puesta al día de lo que podría constituir posibles signos de alerta de fraude.

4.3.2. Indicadores de fraude (banderas rojas)

Los indicadores de fraude son los signos más específicos o "banderas rojas" de que la actividad fraudulenta está teniendo lugar, cuando se requiere una respuesta inmediata para verificar si se necesita más actuaciones.

Los indicadores también pueden ser específicos para aquellas actividades que tienen lugar con frecuencia en programas de fondos estructurales, tales como los costes de contratos y los laborales. Con este fin, la Comisión ha proporcionado la siguiente información a los Estados miembros:

- COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 - Nota informativa sobre Indicadores de Fraude para el FEDER, el FSE y FC
- OLAF Compendio de anonimizados Cases - Acciones estructurales
- OLAF guía práctica sobre conflicto de intereses
- OLAF guía práctica sobre documentos falsificados

Estas publicaciones se deben leer en detalle y el contenido ampliamente difundidos entre todo el personal que se encuentran en posiciones en las que podrían detectar este tipo de comportamiento. En particular, estos indicadores deben ser familiares para todos los que trabajan en puestos que impliquen la revisión de las actividades de los beneficiarios, tales como los que realizan tanto las verificaciones de gestión administrativas y sobre el terreno u otras visitas de seguimiento..

4.3.3. Mecanismos de información

El establecimiento y la difusión de mecanismos de información claros es un elemento clave de la prevención, así como de la detección. Tales mecanismos deben facilitar la comunicación tanto de sospechas de fraude como de los puntos débiles del control que pueden aumentar la susceptibilidad de la AG al fraude. Las AG debe tener mecanismos de información claros que garanticen la coordinación suficiente en materia de lucha contra el fraude con la autoridad de auditoría y las autoridades de investigación competentes de los Estados miembros, incluidas las autoridades anticorrupción.

La comunicación a la Comisión sobre los resultados de las medidas eficaces de lucha contra el fraude y cualquier sospecha de casos de fraude será parte del resumen anual y de la declaración de gestión de la AG. El informe anual de control de la AA comprenderá también una sección sobre las sospechas de fraude detectados durante el año.

La Comunicación y la formación con el personal acerca de estos mecanismos de información deben asegurar que:

- entienden dónde deben informar de sospechas de conducta fraudulenta o control;
- confían en que estas sospechas son tratadas por la dirección;
- están seguros de que pueden informar de manera confidencial y que la organización no tolerará represalias contra cualquier miembro del personal que denuncie sospechas.

Las sospechas de fraude se deben comunicar a la OLAF por la autoridad designada por el Estado miembro de acuerdo con las condiciones del artículo 122 CPR. Además, los beneficiarios deben ser conscientes de cómo pueden acercarse a la OLAF por cualquier información que puedan tener[10].

4.4. Investigación, corrección y enjuiciamiento

Una vez que una sospecha de fraude ha sido planteada y correctamente comunicada, la AG debe transmitir el caso a la autoridad competente en el Estado miembro para su investigación y sanción, incluidas las autoridades anticorrupción en su caso, y de informar a la OLAF en consecuencia.

La AG también debería realizar un examen exhaustivo y crítico de cualquier sistema de control interno relacionado que ha sido expuesto al fraude potencial o demostrado.

Una vez que un caso de sospecha de fraude ha sido detectado y comunicado de acuerdo con los requerimientos internos y de la UE, para que el órgano competente haga una evaluación de si se debe abrir una investigación, y de la recuperación y el enjuiciamiento penal que deba derivarse, en su caso.

4.4.1. La recuperación y el procesamiento penal

La recuperación de los pagos indebidos de los beneficiarios es obligatoria para las AG y AC y deben asegurarse de que tienen procesos robustos en funcionamiento para el seguimiento de las recuperaciones potenciales de fondos de la UE gastados de manera fraudulenta. Estos procesos también deben ser claros en los casos en los cuales se iniciarán los procedimientos civiles y penales. **La aplicación de tales sanciones, y la visibilidad de estas, son un impedimento clave para los defraudadores potenciales**, por lo que la AG debe ser vigorosa en la consecución de tales resultados.

[10] COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 - Nota informativa sobre Indicadores de Fraude para el FEDER, el FSE y el FC, también contiene información sobre los procedimientos de comunicación.

4.4.2. Seguimiento

Una vez que una investigación de fraude ha concluido por las autoridades competentes, o entregados a las autoridades competentes para su persecución, una revisión de todos los procesos, procedimientos o controles relacionados con el fraude potencial o real debe llevarse a cabo. Ésta debe ser objetiva y autocrítica y debe dar lugar a conclusiones claras sobre las debilidades percibidas y las lecciones aprendidas, con acciones claras, responsables y plazos. Esto también debe contribuir a la revisión posterior de la auto-evaluación, tal como se indica en el apartado 3.3 anterior.

La plena cooperación con los encargados de la investigación, la aplicación de la ley o autoridades judiciales debe garantizarse, en particular, conservando los archivos relativos a los casos de fraude en lugares seguros y garantizando una adecuada entrega en el caso de la movilidad del personal.

5. AUDITORÍA POR LA AA DE LA EVALUACIÓN DE RIESGO DE FRAUDE DE LA AG Y SUS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

5.1. Lista de verificación para las AA

Una propuesta de lista de verificación para la auditoría de la AA de la AG (y sus organismos) en cumplimiento del artículo 125 (4) (c) CPR está en el **Anexo 4**. Ésta puede ser parte de listas de control utilizadas por la AA para sus auditorías de sistemas.

La lista de verificación también puede ser utilizada por el organismo independiente encargado de evaluar el sistema de gestión y control para la designación de conformidad con el artículo 124 (2) CPR.

5.2. Frecuencia de la verificación de la AA

En relación con las auditorías sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la AA debe llevar a cabo verificaciones de la aplicación efectiva de las medidas contra el fraude por parte de la AG tan pronto como sea posible en el período de programación[11]. Dependiendo de los resultados de dichas auditorías y en función del riesgo de fraude identificados, las auditorías de seguimiento pueden ser llevadas a cabo tan a menudo como sea necesario. En algunos casos, esto puede implicar auditorías anuales de seguimiento, dependiendo de la gravedad de la sospecha de fraude para cada programa. Una vez más se recomienda un enfoque específico y proporcional (en materia de riesgos). Las conclusiones deben ser incluidas en el informe anual de control de la AA.

La AA también debería revisar sistemáticamente la aplicación de medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude en el ámbito de los organismos intermedios, como parte de sus auditorías del sistema.

[11] En materia de cooperación territorial europea, en la que no es posible para la AA única hacer esto, un grupo de auditores debe asistir a la AA