



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

Dirección D Política
Unidad D.2 Lucha contra el Fraude

Directrices para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)

Elaboradas por un grupo de trabajo de expertos de los Estados miembros, dirigido y coordinado por la Unidad de Lucha contra el Fraude, Presentación de Informes 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.

Resumen

Las presentes Directrices se han elaborado siguiendo un método de trabajo conjunto en el que han participado expertos de los Estados miembros, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y los servicios de la Comisión responsables de la autorización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). El objetivo de este método de trabajo es desarrollar la cooperación y la colaboración entre las autoridades nacionales y los servicios de la Comisión en el marco del grupo COCOLAF¹ para la lucha contra el fraude mediante la elaboración de una guía práctica que los Estados miembros y la Comisión pueden utilizar como referencia, herramienta administrativa, orientación y apoyo para reforzar sus medidas y estrategias de lucha contra el fraude.

El marco jurídico para el periodo 2014-2020 exige a los Estados miembros la elaboración de medidas de lucha contra el fraude en relación con la gestión de los fondos de la UE. Se recomienda a los Estados miembros que integren estas medidas en una estrategia nacional de lucha contra el fraude que afecta a los Fondos EIE, con el fin de garantizar unas prácticas homogéneas y eficaces, especialmente cuando sus estructuras organizativas están descentralizadas.

Por supuesto, los Estados miembros pueden optar por elaborar una estrategia nacional global para la lucha contra el fraude en relación con los ingresos y gastos de la UE y de los presupuestos nacionales. Por el momento, en el marco del grupo COCOLAF para la lucha contra el fraude, se decidió tratar, en primer lugar, los gastos en el ámbito de los Fondos EIE en el marco de un proyecto piloto. Por esa razón la presente guía se limita a este ámbito.

Un taller en el que participarán expertos de ocho Estados miembros diferentes ha señalado la necesidad de establecer directrices que presenten las principales medidas para seguir trabajando en la redacción de una estrategia nacional de lucha contra el fraude para los Fondos EIE. El presente documento es el resultado de dicho trabajo colectivo.

Formula recomendaciones a las entidades nacionales que serían nombradas para elaborar dicha estrategia en el ámbito de los Fondos EIE. No es vinculante para los Estados miembros, sino que tiene por objeto ofrecer a las autoridades nacionales y a los responsables de la toma de decisiones el apoyo que pueden necesitar para esta labor. Los principales pasos a seguir, determinados durante el taller, son los siguientes:

1. Marco jurídico

El marco jurídico a nivel nacional y de la UE está muy desarrollado y se está mejorando continuamente.

2. Fase preparatoria

¹ Comité Consultivo para la Coordinación de la Lucha contra el Fraude.

Es una fase crucial en el proceso. Comprende dos etapas principales: el diagnóstico de la situación y la evaluación del riesgo de fraude. El resultado permitirá identificar la necesidad de mejora y las áreas que la necesitan.

3. Fase de elaboración: establecimiento de objetivos e indicadores

Los objetivos mostrarán el plan y la visión de los Estados miembros en su lucha contra el fraude. Los indicadores conexos contribuirán a evaluar los progresos realizados.

4. Elaboración del plan de acción

El plan de acción define las intervenciones que deben llevarse a cabo en relación con cada objetivo, el servicio responsable de ellos, el plazo y los indicadores correspondientes. Será la herramienta de seguimiento de la aplicación de la estrategia. Su consecución será un elemento fundamental para evaluar la eficacia de la estrategia.

5. Evaluación y actualización de la estrategia

La estrategia es un documento que evoluciona y debe aplicarse sin límite temporal. Esto exige la evaluación y la correlativa actualización del documento.

Estas directrices incluyen, como anexo, un modelo de estrategia nacional de lucha contra el fraude en lo relativo a los Fondos EIE. Este modelo es de carácter descriptivo y no normativo, con el fin de dejar a los Estados miembros el mayor margen posible para adaptar el documento, en línea con su marco jurídico, su organización administrativa y el entorno general.

También se incluye como anexo un gráfico en el que se esquematiza todo el proceso.

Índice

Resumen	4
Introducción.....	9
1. Marco jurídico.....	12
2. Fase preparatoria.....	14
2.1 Metodología.....	14
2.2 Estado de la situación actual en relación con las medidas de lucha contra el fraude.....	16
2.2.1 ¿Cómo?	17
2.2.2 ¿Qué analizar y por qué?	17
2.3 Evaluación del riesgo de fraude	21
2.3.1. Elementos generales para realizar una evaluación del riesgo de fraude	22
2.3.2. ¿Que metodología utilizar para la evaluación del riesgo de fraude?.....	22
2.3.3 Requisitos mínimos para una buena metodología	23
2.3.4 Herramientas para la evaluación del riesgo de fraude.....	24
3. Fase de elaboración: establecimiento de los objetivos de la estrategia nacional de lucha contra el fraude y determinación de indicadores para medir los resultados de su aplicación.....	26
3.1 Establecimiento de objetivos.....	26
3.1.1 Características de los objetivos.....	26
3.1.2. Periodo objeto de la estrategia	27
3.2 Establecimiento de indicadores	27
4. Elaboración del plan de acción.....	30
5. Evaluación y actualización de la estrategia.....	33
Anexos	35
Anexo 1: modelo y contenido de la estrategia nacional de lucha contra el fraude.....	37

Anexo 2: glosario.....	43
Anexo 3 : elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude en lo relativo a los Fondos EIE - gráfico.....	47

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. Lo lleva a cabo un grupo de trabajo de expertos de los Estados miembros y representantes de la OLAF, la DG de Política Regional, la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG de Asuntos Marítimos y Pesca, que trabajan durante un periodo de un año en un tema concreto seleccionado por los Estados miembros. En 2014 el tema elegido fue «Estrategias nacionales de lucha contra el fraude para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)».

La presente guía se ha redactado siguiendo ese procedimiento. El objetivo es intercambiar buenas prácticas y ofrecer documentación práctica que los Estados miembros pueden utilizar para elaborar sus estrategias nacionales de lucha contra el fraude para los Fondos EIE. Los Estados miembros no están obligados a elaborar una estrategia de este tipo, pero pueden hacerlo si así lo desean.

El Reglamento sobre disposiciones comunes para el periodo de programación de 2014-2020² exige a los Estados miembros la introducción de medidas contra el fraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos identificados, para adoptar las medidas necesarias para prevenir, detectar y sancionar eficazmente el fraude y las irregularidades y reembolsar los importes irregulares al presupuesto de la UE. Ir más allá de los requisitos reglamentarios inmediatos e incorporar estas medidas en una estrategia nacional de lucha contra el fraude parece apropiado 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.

En 2011, la Comisión Europea elaboró una estrategia global para la lucha contra el fraude destinada a proteger los intereses financieros de la UE en sus propios servicios y en las agencias ejecutivas y descentralizadas. La Comisión Europea anima a los Estados miembros a adoptar estrategias de lucha contra el fraude a nivel nacional.

Expertos de los Estados miembros se han prestado voluntariamente a compartir sus conocimientos y experiencia para elaborar, con apoyo de la OLAF, la presente guía práctica, con el fin de ofrecer directrices a los Estados miembros para la elaboración de su propia estrategia para la lucha contra el fraude en el ámbito de los Fondos EIE.

Por supuesto, los Estados miembros pueden optar por elaborar una estrategia nacional global para la lucha contra el fraude en relación con los ingresos y gastos nacionales relacionados con la UE y con los presupuestos nacionales. Entretanto, en el marco del grupo COCOLAF para la lucha contra el fraude, se decidió tratar, en primer lugar, los gastos en el ámbito de los Fondos EIE como proyecto piloto. Por esa razón la presente guía se limita a este ámbito.

² Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 [artículo 125, apartado 4, letra c), y artículo 122, apartado 2].

Una estrategia nacional de lucha contra el fraude permitirá estructurar esta lucha que afecta a los presupuestos de la UE y a los nacionales a nivel de los Estados miembros. Ayudará a:

- determinar los puntos de los sistemas vulnerables al fraude;
- evaluar los principales riesgos de fraude;
- planificar y ejecutar las respuestas;
- evaluar los progresos realizados;
- adaptar la respuesta a las nuevas tendencias en materia de fraude y a los recursos disponibles; y
- 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.

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 lograr mayor 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 procesamiento están estrechamente vinculados entre sí. Su eficacia requiere personal debidamente cualificado, plena cooperación de las autoridades de gestión y control y una colaboración fluida entre las autoridades. La cooperación con otros agentes pertinentes a nivel nacional y de la UE es también de suma importancia.

La recuperación y las sanciones deben ser eficaces y objeto de un riguroso seguimiento por parte de las autoridades administrativas y policiales pertinentes.

La presente guía práctica tiene por objeto ofrecer:

- un método por etapas para la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude en el ámbito de los Fondos EIE;
- componentes básicos de contenido para la elaboración de la estrategia nacional de lucha contra el fraude; así como
- componentes concretos basados en la experiencia adquirida por los Estados miembros.

La OLAF desea agradecer su contribución a los siguientes expertos:

Verena Czaby

Austria

Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos

		Sociales y Protección de los Consumidores
Mirjana Jurić	Croacia	Ministerio de Hacienda, Servicio de Lucha contra el Fraude y las Irregularidades
Željka Knezić		
Joško-Mislav Mederal		
Panagiota Tsirka	Grecia	Subvenciones y subsidios de la UE y nacionales, Departamento de Casos Especiales, sede de la SDOE
Dávid Szeverényi	Hungría	Administración Nacional de Fiscalidad y Aduanas - Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude - AFCOS
Aiva Avota	Letonia	Departamento de Auditoría de los Fondos de la UE, Ministerio de Hacienda / AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Gabinete del Primer Ministro - Departamento de Auditoría Interna e Investigaciones
Simona Stanca	Rumanía	Departamento de Lucha contra el Fraude – AFCOS de Rumanía
Štefan Urbánek	República Eslovaca	Oficina del Gobierno de la República Eslovaca, Sección de Control y Lucha contra la Corrupción, Punto de Contacto Central de la OLAF

1. Marco jurídico

Los artículos 310 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exigen a la UE 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 de este Tratado, los Estados miembros deberán coordinar cualquier acción que adopten con el fin de proteger los intereses financieros de la UE 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 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 Financiero³ aplicable al presupuesto general de la UE aclaran el principio de buena gestión financiera, que implica el respeto de los principios de economía, eficiencia y eficacia y la puesta en práctica de un control interno efectivo y eficiente.

El artículo 59, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero deja a 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, con el fin de garantizar una buena gestión financiera, transparencia y no discriminación. Además, deben imponer sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas a los beneficiarios, cuando así lo establezca la legislación nacional o la de la UE.

El Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/1995, de 18 de diciembre de 1995, define lo que se entiende por irregularidad y ofrece disposiciones comunes para las medidas y sanciones administrativas que deben aplicarse.

El Reglamento (CE, Euratom) nº 2185/1996, de 11 de noviembre de 1996, trata sobre los controles y verificaciones *in situ* llevados a cabo por la Comisión en los Estados miembros. Prevé la cooperación y la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros.

El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26 de julio de 1995 (en lo sucesivo, el «Convenio PIF»), ofrece una definición de fraude⁴. El Reglamento (UE) nº 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, establece disposiciones comunes para los Fondos EIE para el periodo de programación 2014-2020. El artículo 125, apartado 4, letra c), aclara la obligación de que las

³ Reglamento (UE, Euratom) nº 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.

⁴ El Convenio PIF se está revisando actualmente para reflejar los cambios en el marco jurídico. La Comisión ha publicado una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal [COM(2012) 363 final de 11.7.2012].

autoridades de gestión pongan en marcha medidas de lucha contra el fraude eficaces y proporcionadas teniendo en cuenta los riesgos identificados.

La legislación nacional regula la aplicación de las sanciones administrativas y también establece los posibles procesos penales y las sanciones que pueden imponerse. En algunos países, establece o da el mandato 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 Departamento de Lucha contra el Fraude, o DLAF, en Rumanía).

2. Fase preparatoria

La fase preparatoria en la elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude resulta fundamental y no debe descuidarse. A esta importante parte del proceso deben consagrarse tiempo y recursos suficientes. El objetivo de la fase preparatoria es conseguir un panorama completo de la manera en que tratan el fraude todas las partes interesadas que participan en los Fondos EIE. Esto proporcionará una base para las decisiones que se han de adoptar a la hora de establecer los objetivos, especificar los indicadores y elaborar el plan de acción correspondiente.

2.1 Metodología

La fase preparatoria incluye las dos siguientes etapas:

- un estado de la situación actual para hacer balance de los puntos fuertes y los ámbitos de mejora de los sistemas nacionales y de las medidas de lucha contra el fraude; y
- 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; y 2) evaluando el riesgo de fraude.

¿Quién debe elaborar la estrategia nacional de lucha contra el fraude?

El servicio nacional designado debe elaborar la estrategia nacional de lucha contra el fraude relacionado con los Fondos EIE.

Este servicio debe contar con:

- una visión general a escala de la UE y nacional tanto de todo el sistema de Fondos EIE como de las medidas de lucha contra el fraude actualmente en vigor; y
- la facultad de movilizar los conocimientos técnicos pertinentes de los distintos ministerios, autoridades y servicios involucrados en la aplicación de los fondos de la UE y de los ministerios, autoridades y servicios responsables de las investigaciones financieras y del enjuiciamiento.

Esto resulta crucial sobre todo para los Estados miembros que tienen un sistema administrativo descentralizado.

El Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (AFCOS) podría desempeñar un papel fundamental en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de una estrategia nacional de lucha contra el fraude.

El servicio responsable de la estrategia nacional de lucha contra el fraude debe crear un equipo de expertos con capacidad para ofrecer los conocimientos técnicos adecuados.

Este equipo debe ser capaz de cubrir las diferentes fases del ciclo de lucha contra el fraude con sus conocimientos y su experiencia.

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

¿Qué autoridades deben participar?

Deben participar todas las autoridades responsables 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
- La fiscalía
- Los tribunales

Además de con las entidades enumeradas, es aconsejable contar con la participación de organizaciones que tengan responsabilidades de control, supervisión o gestión, directa o indirectamente vinculadas a proyectos financiados por fondos de la UE, tales como:

- Las autoridades de control de la competencia
- Las comisiones de arbitraje en materia de contratación
- Las autoridades tributarias
- Las autoridades aduaneras

El equipo responsable del procedimiento deberá confeccionar un programa de trabajo para la elaboración de la estrategia en un plazo determinado. Debe tener como objetivo garantizar pleno apoyo político.

¿Qué apoyo político se necesita?

Dada la gran variedad y número de organismos participantes, los servicios responsables de la elaboración de la estrategia nacional de lucha contra el fraude pueden necesitar el pleno apoyo político del Gobierno.

2.2 Estado de la situación actual en relación con las medidas de lucha contra el fraude

La evaluación de la situación requiere un análisis de las siguientes áreas:

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

Deben identificarse sus puntos fuertes y débiles, y plantearse su contribución y repercusiones en cada una de las cuatro fases del ciclo de lucha contra el fraude (prevención, detección, investigación y enjuiciamiento, y reparaciones).

A lo largo de esta fase, es importante identificar y reflexionar sobre los motivos de los puntos fuertes y ámbitos de mejora detectados. Esto ayudará en la búsqueda de soluciones. Estos motivos han de buscarse en:

- el marco jurídico
- el marco institucional
- el marco económico y social
- el marco político

Ejemplo: extracto de la estrategia nacional de lucha contra el fraude de Malta

«Las irregularidades, el fraude y la corrupción son causados por defectos de las normas oficiales que regulan las actividades del sector público (principalmente la legislación) y deficiencias de las normas no oficiales (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 normas oficiales*
- *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.»*

2.2.1 ¿Cómo?

Para evaluar la situación actual podrán utilizarse una serie de métodos diferentes:

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

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

2.2.2 ¿Qué analizar y por qué?

El objetivo de esta fase es determinar las lagunas existentes, que saldrán a la luz al identificar los puntos fuertes y los ámbitos de mejora. Así pues, es importante evaluar la situación con respecto a lo que constituyen buenas prácticas en cada fase del ciclo de lucha contra el fraude.

A) Prevención

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, por lo tanto, 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 en la lucha contra el fraude. Puede reducir drásticamente el riesgo de que se produzca fraude, aunque no pueda eliminarlo por completo.

El análisis de las medidas y técnicas preventivas debe incluir:

- ✓ la evaluación de la eficacia de las medidas y técnicas preventivas ya establecidas;
- ✓ las propuestas de corrección, adaptación o derogación de las medidas existentes o la adopción de otras nuevas;
- ✓ un mejor conocimiento del grado de sensibilización pública sobre el fraude en el ámbito de los Fondos EIE; y
- ✓ un mejor conocimiento del nivel de cultura ética entre los trabajadores de los Estados miembros en lo relativo al fraude en relación con los Fondos EIE.

La eficacia de las medidas preventivas depende de la existencia de sistemas sólidos para su aplicación. Esto incluye:

- ✓ una legislación a prueba de fraudes⁵;
- ✓ una política de transparencia respaldada por una amplia comunicación que mejore la concienciación de la opinión pública;
- ✓ un sólido sistema de control interno;
- ✓ un elevado nivel de normas éticas entre los trabajadores que participen en la protección de los intereses financieros de la UE (si existe una expresión clara, visible para los observadores, de que los trabajadores se esfuerzan por aplicar unas normas éticas elevadas; si existe un documento establecido y sin ambigüedades, como un código de conducta que incluya la cuestión de los conflictos de intereses);
- ✓ una sólida política de recursos humanos [encontrando 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 estructurada, práctica y focalizada del riesgo de fraude;
- ✓ una estrategia de formación de lucha contra el fraude; y
- ✓ una estrecha cooperación entre los organismos a nivel nacional y de la UE.

Ejemplo: cooperación entre las autoridades en Croacia

Con arreglo a la Ley de procedimiento administrativo⁶, 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. Un acuerdo de este tipo establecería los pormenores de la forma y el momento en que debe intercambiarse la información, especificando, por ejemplo, los plazos para la entrega de la información, el tipo de información que se puede intercambiar, posibles sanciones si la institución se niega a facilitar información y los medios por los que debe entregarse la información (p. e., en papel o por correo electrónico).

B) Detección

⁵ 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.*

⁶ La disposición relativa a la puesta en común de información entre instituciones se recoge en el artículo 26 de la Ley de procedimiento administrativo (OG 47/09).

Los Estados miembros deben realizar todos los esfuerzos posibles para detectar irregularidades (incluidas las sospechas de fraude) y adoptar las medidas adecuadas para rectificar la situación e imponer sanciones. A la vista de esta situación, es esencial que las autoridades nacionales hagan pleno uso de las herramientas y los recursos humanos de que dispongan para detectar irregularidades.

El análisis de las medidas y las técnicas de detección utilizadas debe afectar a:

- ✓ la elaboración de un inventario de sistemas de control internos y externos existentes;
- ✓ la comprobación de si existe un procedimiento de denuncia de irregularidades y la evaluación de su eficacia;
- ✓ 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 de lo que implica el sistema de comunicación de irregularidades y fraudes a nivel nacional y de la UE y la comprobación de si el personal conoce estos procedimientos; y
- ✓ la indicación de quién es responsable del control de la calidad de los informes (AFCOS u otra entidad nacional).

La eficacia de las medidas de detección depende de la existencia de sistemas administrativos sólidos, tales 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 con los denunciantes;
- ✓ uso por parte del personal de herramientas para detectar el fraude;
- ✓ formación; y
- ✓ un mecanismo de comunicación sólido y eficaz.

Comunicación de irregularidades y análisis de las mismas: una herramienta útil

En consonancia con las obligaciones en materia de información de la UE⁷, los Estados miembros deben comunicar de forma periódica las irregularidades y los casos de presunto fraude a la Comisión (OLAF) a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI).

⁷ p. e. Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Esto es de gran importancia, tanto para la Comisión (OLAF) como para los Estados miembros, ya que les permite obtener un mejor conocimiento del tipo de irregularidades y fraudes, con los mecanismos de fraude, la escala a la que se produce y los métodos que se utilizan para la detección, etc.

Este sistema de comunicación es útil a la hora de identificar las áreas más vulnerables, de manera que puedan adoptarse medidas adecuadas para atenuar los riesgos. Además, también puede hacer que el personal preste más atención al fraude.

C) Investigación y enjuiciamiento

El análisis de las medidas y técnicas relacionadas con la investigación y el enjuiciamiento debe centrarse en el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que suponga un perjuicio para los intereses financieros de la UE en el ámbito de los Fondos EIE. Incluirá:

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

La eficacia de las medidas relativas a la investigación y el enjuiciamiento depende de la existencia de estructuras y sistemas administrativos sólidos, en particular:

- ✓ unas normas claras y eficaces sobre el intercambio de información entre las autoridades administrativas y judiciales pertinentes;
- ✓ una cooperación fuerte y sólida entre las autoridades administrativas y judiciales pertinentes;
- ✓ especialización de investigadores y fiscales en el ámbito de los Fondos EIE; y
- ✓ formación continua en este ámbito.

D) Reparación

Los Estados miembros deben comprometerse a garantizar las condenas en casos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que suponga un perjuicio para los intereses financieros de la UE, y deben hacer los mismos esfuerzos que si los intereses nacionales estuvieran en juego. Un importante efecto disuasorio para los infractores potenciales es la aplicación de sanciones y su visibilidad.

El análisis de las medidas y técnicas relacionadas con la reparación debe consistir en:

- ✓ 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 impuestas.

La eficacia de las medidas relativas a la reparación dependerá de la existencia de estructuras y sistemas administrativos sólidos, en particular:

- ✓ un sistema de sanciones administrativas y/o judiciales efectivas, disuasorias y proporcionadas que vaya más allá de la corrección financiera aplicable en caso de irregularidad;
- ✓ una indicación clara de las autoridades responsables de velar por que las sanciones se apliquen correctamente y se cumplan las obligaciones definidas;
- ✓ unos sistemas eficientes y eficaces para la recuperación de los fondos;
- ✓ un seguimiento estadístico; y
- ✓ formación, seminarios, herramientas prácticas y manuales.

2.3 Evaluación del riesgo de fraude

Para evaluar el riesgo de fraude con el fin de elaborar una estrategia para la lucha contra el fraude en el ámbito de los Fondos EIE 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.

Debe aplicarse el sentido común y ajustarse, si fuera necesario, los pormenores del proceso de evaluación del riesgo de fraude para alcanzar un equilibrio razonable.

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 EIE; y
- la estructura administrativa y/o judicial.

2.3.1. Elementos generales para realizar una evaluación del riesgo de fraude

Deben tenerse en cuenta los siguientes puntos a la hora de identificar posibles riesgos de fraude:

1. Una persona que comete fraude actúa en las siguientes circunstancias⁸:
 - Ocasión: el individuo 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.
 - Motivación: el individuo tiene problemas con sus jefes en el trabajo, o en su vida familiar, o tiene dificultades financieras.
 - Racionalización de sus actos: el individuo puede sentir que tiene justificación para estar resentido con su empleador (p. e. no ha ascendido, sabe que compañeros suyos están realizando algún fraude y el personal más antiguo no es ejemplar).
 - Tiene motivos para pensar que el riesgo de ser descubierto y castigado es muy bajo.
2. Evaluación del riesgo de fraude

La evaluación del riesgo de fraude está orientada específicamente a la detección de condiciones que pueden indicar la existencia de incentivos, presiones o posibilidades de que los individuos se vean implicados en fraude y otras irregularidades, y a la detección de situaciones que pueden dar lugar a casos de irregularidades y de fraude. Hay que adoptar un enfoque muy conservador para evaluar la probabilidad de que se produzca un fraude, y tener en mente el principio de «tolerancia cero».

2.3.2. ¿Que metodología utilizar para la evaluación del riesgo de fraude?

Las autoridades de gestión están obligadas a realizar una evaluación del riesgo de fraude de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1303/2013, que es aplicable al periodo de programación 2014-2020, como ya se ha mencionado. Pueden utilizar la nota de orientación sobre la evaluación del riesgo de fraude y las medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude elaboradas por la Comisión para el periodo de programación 2014-2020⁹, o bien pueden utilizar otra metodología. 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 (p. e. los procedimientos de contratación pública, adjudicación de subvenciones y licitación para la concesión de asistencia técnica).

Los resultados de la evaluación del riesgo de fraude deben utilizarse como punto de partida por el servicio responsable de la elaboración de la estrategia nacional de lucha

⁸ Basado en la teoría del triángulo del fraude elaborada por Donald R. Cressey, en *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), p. 30.

⁹ EGESIF 14-0021-00 de 16 de junio de 2014.

contra el fraude. Podrán organizarse talleres ad hoc con las autoridades de gestión y control para evaluar y ajustar el trabajo consolidado. Deberá debatirse con dichas autoridades la priorización de determinados riesgos de fraude con respecto a otros.

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 actualmente en vigor y de los tipos de beneficiarios que reciben financiación de los programas.

2.3.3 Requisitos mínimos para una buena metodología

Con independencia de la metodología concreta elegida, esta debe incluir al menos las tres fases siguientes:

a) Identificación de los riesgos de fraude.

b) Evaluación de los riesgos de fraude, teniendo en cuenta las medidas ya introducidas para reducir estos riesgos.

Esta evaluación se basa en los dos indicadores siguientes:

- probabilidad de que se produzca fraude; y
- repercusión de dicho fraude en caso de que se produzca.

Puede utilizarse el recuadro que figura en el anexo 1 a la nota de orientación sobre la evaluación del riesgo de fraude a que se ha hecho referencia. Más adelante se presenta otro ejemplo de dicho recuadro.

El riesgo de fraude puede evaluarse de la siguiente forma:

Evaluación	Probabilidad	Significado
1	Baja	La probabilidad de que se cometa fraude es casi nula o es muy baja, y hay un número muy reducido de casos anteriores en que se ha cometido.
2	Media	Existe cierto riesgo de que se produzca fraude. Esta conclusión se ve respaldada por el hecho de que se han producido casos similares anteriormente. Existe cierto conocimiento de esas situaciones.
3	Alta	Existe un riesgo elevado de que se produzca fraude. Esta conclusión se ve respaldada por el hecho de que se han producido anteriormente casos similares de manera reiterada y frecuente. Estas situaciones son bien conocidas.

El efecto del fraude, si se produjera, puede evaluarse de la siguiente forma:

Evaluación	Efecto	Significado
1	Bajo	En caso de que se cometiera fraude, las tareas y actividades previstas o en curso no se verían afectadas, o se verían afectadas mínimamente, y no serían necesarios recursos adicionales.
2	Medio	En caso de que se cometiera fraude, produciría un efecto perjudicial significativo sobre las actividades en el presente y podría resultar necesario asignar recursos adicionales para garantizar que se cumplen los objetivos de estas actividades.
3	Alto	En caso de que se cometiera fraude, produciría un efecto perjudicial significativo sobre las actividades en el presente y sería necesario asignar recursos adicionales para garantizar que se cumplen los objetivos de las actividades. Esta categoría también se utiliza en los casos en que, incluso con recursos adicionales, ya no sería posible alcanzar los objetivos establecidos.

c) Clasificación del riesgo de fraude.

Esto implica jerarquizar los riesgos de fraude, sobre la base de la exposición total al riesgo y del tipo de riesgos. Los riesgos de fraude más importantes deben abordarse como una cuestión prioritaria.

2.3.4 Herramientas para la evaluación del riesgo de fraude

Los riesgos de fraude pueden identificarse y evaluarse gracias a los conocimientos adquiridos en anteriores casos de fraude detectados en los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como sobre la base de mecanismos de fraude generalmente reconocidos y recurrentes. Los posibles fraudes podrían clasificarse en función del tipo de programa o contrato, el valor del contrato, la duración del proyecto, la fase del proyecto a la que se refieren, el tipo de actividad financiada por el proyecto, la región geográfica o el tipo de beneficiario, o el tipo de fraude. Esta labor permitirá identificar los ámbitos de riesgo más alto.

Documentación

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)¹⁰, directrices sobre conflictos de intereses y documentos falsos o falsificados;
- 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;
- informes de la UE tales como su informe anticorrupción; y
- Estudio de Price Waterhouse Coopers sobre el coste de la corrupción en la contratación pública.

Herramientas informáticas

Las herramientas informáticas son, actualmente, un instrumento precioso para ayudar a analizar los principales tipos de fraude y 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.

El Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI) es la mayor base de datos sobre fraude en Europa y puede utilizarse a efectos de análisis.

La Comisión ha desarrollado una herramienta específica para la calificación de riesgos, Arachne, que ayuda a identificar ámbitos (operaciones, proyectos, beneficiarios y contratos o contratistas) en los que existe un riesgo más elevado que podría merecer una atención adicional de las autoridades del Estado miembro. Arachne está a disposición de todos los Estados miembros que han optado por utilizarla. Los Estados miembros también pueden haber desarrollado herramientas similares.

Otras fuentes de información

Merece la pena mencionar las siguientes fuentes principales:

- cuestionarios, talleres y reuniones con personal directivo y otros empleados; y
- seminarios, conferencias y actos concebidos para promover el intercambio de buenas prácticas a nivel nacional o internacional.

¹⁰ 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.

3. Fase de elaboración: establecimiento de los objetivos de la estrategia nacional de lucha contra el fraude y determinación de indicadores para medir los resultados de su aplicación

Los objetivos de la estrategia nacional de lucha contra el fraude constituyen la hoja de ruta del Estado miembro en la lucha contra el fraude en el ámbito de los Fondos EIE para los próximos años. Deben ir acompañados por indicadores relacionados adecuados para permitir el control riguroso y eficiente de la aplicación de la estrategia, así como la evaluación de su eficacia.

3.1 Establecimiento de objetivos

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 realizados en la fase preparatoria. Asimismo, deben tener en cuenta las prioridades nacionales generales de los Estados miembros en lo referente a los Fondos EIE y la lucha contra el fraude. Esto significa que los objetivos deben basarse en la 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.

3.1.1 Características de los objetivos

Los objetivos deben ser **e**Specíficos, **M**edibles, **A**lcanzables, **R**ealistas y **a**cotados en el **T**iempo (SMART).

No deben ser tan numerosos como para evitar la ejecución y supervisión efectivas de la estrategia nacional de lucha contra el fraude. Deben indicar claramente las prioridades establecidas por el Estado miembro en la lucha contra el fraude relacionado con los Fondos EIE y mostrarlas. Los objetivos deben ser realistas, dados los recursos disponibles.

La redacción de cada objetivo debe ser dinámica e indicar claramente la dirección a tomar. 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 de la UE y el nacional» 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 y enjuiciamiento, y recuperación de fondos y sanciones.

Las diversas etapas del ciclo de lucha contra el fraude no son independientes entre sí. Están estrechamente interrelacionadas. 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, deberá garantizar la eficacia de las mismas. Asimismo, permitirá a las autoridades de gestión adoptar las decisiones adecuadas sobre el seguimiento de casos específicos, en particular en lo referente a las medidas cautelares, como el bloqueo o la suspensión de pagos. Por último, al igual que la recuperación, un enfoque proactivo, y la pertinencia de las acciones emprendidas, actúa como un potente elemento disuasorio.

3.1.2. Periodo objeto de la estrategia

Por lo que respecta al periodo objeto de la estrategia, hay dos opciones.

La primera consiste en vincular la estrategia directamente a los programas operativos. El próximo marco financiero plurianual abarca el periodo 2014-2020. Podría tener sentido vincular la duración de la estrategia al periodo cubierto por los programas operativos. Esto significaría que la estrategia debe ser válida hasta el cierre de los programas operativos 2014-2020. Si se elige esta opción, habría que considerar asimismo los programas operativos correspondientes al periodo 2007-2013, y los objetivos también deberían aplicarse a estos programas.

La segunda opción es la de considerar la estrategia nacional de lucha contra el fraude relacionada con los Fondos EIE como una estrategia general que debe aplicarse a dichos Fondos con independencia del marco financiero plurianual. Esto significa que el periodo objeto de la estrategia nacional debe establecerse independientemente del periodo del marco financiero plurianual. No obstante, una estrategia destinada a establecer la visión a medio y largo plazo en un ámbito debe cubrir un mínimo de cuatro a cinco años.

Ejemplo de objetivos

1. Garantía de un entorno a prueba de fraudes para los Fondos EIE (Establecimiento de un entorno jurídico adecuado).
2. Fomento de la prevención del fraude entre el público en general y entre el personal que participa en la ejecución de los Fondos EIE.
3. Maximización de la eficiencia de los controles.

3.2 Establecimiento de indicadores

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. Se utilizarán para informar sobre la estrategia y contribuirán a evaluar los efectos de su aplicación.

Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos.

Un indicador cuantitativo puede ser:

- un número: como el número de acuerdos de cooperación firmados entre las autoridades competentes (p. e. entre las autoridades de auditoría y las autoridades judiciales);
- un porcentaje que refleja la situación en un momento determinado: p. e. el número de sesiones de formación / el número de participantes, por programa, en un año determinado; o bien
- un porcentaje que muestra los avances realizados: p. e. $CF(\text{Año } N) - CF(\text{Año } N-1) / CF(\text{Año } N-1) * 100$ (donde CF = número de casos de presunto fraude notificados a las autoridades judiciales por las autoridades de gestión, certificación o auditoría).

Un indicador cualitativo puede ser:

- una pregunta con un sí o un no como respuesta: por ejemplo, ¿existe un código ético? — sí; o bien
- una evaluación del nivel de cumplimiento en un ámbito determinado 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 datos independientes, sino teniendo en cuenta el contexto y los otros indicadores.

Los indicadores deben ser fáciles de determinar o calcular. Esto significa que su evaluación no debe exigir mucha carga de trabajo, sino que debe basarse en fuentes existentes y fiables (como bases de datos existentes utilizadas para registrar la asistencia a sesiones de formación o casos de fraude notificados, p. e. el Sistema de Gestión de Irregularidades o SGI, entre otras cosas) a partir de las cuales podría extraerse con facilidad y rapidez la información principal. También deben ser fáciles de verificar para asegurar la plena transparencia y, de este modo, mantener 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 y revisarla, si fuera necesario.

Ejemplos de indicadores

Objetivos	Indicadores
Garantía de un entorno a prueba de fraudes para los Fondos EIE	Número de modificaciones de la normativa por año
Maximización de la eficiencia de los controles	Importe medio de fondos recaudados por cada control efectuado
Mejora de la eficacia del enjuiciamiento de	Número de fiscales especializados en el ámbito de la lucha contra el fraude en los

los asuntos relacionados con los Fondos EIE	Fondos EIE
---	------------

4. Elaboración del plan de acción

La estrategia para la lucha contra el fraude deberá ir acompañada de un plan de acción detallado, que traduzca los objetivos en acciones. El plan de acción debe elaborarlo el servicio responsable de la estrategia nacional de lucha contra el fraude, con el apoyo del equipo de expertos que ha creado (véase el punto 2.1, página 7). La relación coste-beneficio y la disponibilidad de recursos humanos es una cuestión esencial en esta fase. Los principales esfuerzos deben concentrarse sobre todo en las medidas identificadas como prioridades. Los resultados del estado de la cuestión 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 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 las acciones prioritarias y las actividades de seguimiento correspondientes. Estas prioridades deben reflejar 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 o a los 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** específicas, indicando a qué organismos se asignan, y dar las fechas en que deben lograrse los objetivos. Las tareas deben dividirse en áreas correspondientes a los implicados en la estrategia nacional de lucha contra el fraude para los Fondos EIE.

Cada una de ellas deberá considerarse con vistas a lograr sinergias y fomentar un enfoque integrado. El plan de acción debe, por ejemplo, tener en cuenta el hecho de que los Fondos EIE se utilizan para mejorar las condiciones de vida de la población 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 son mal utilizados.

Pueden llevarse a cabo acciones individuales en forma de proyectos para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia para la lucha contra el fraude en el ámbito de los Fondos EIE.

En cada Estado miembro debe establecerse una red estructurada de autoridades con el fin de aplicar la estrategia para la lucha contra el fraude en relación con los Fondos EIE y el plan de acción correspondiente. La tarea de estas redes es garantizar que la estrategia 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.

Posible papel del AFCOS

En función de la organización existente en cada uno de los Estados miembros, la aplicación del plan de acción podría estar bajo el control del servicio nacional de coordinación de la lucha contra el fraude (AFCOS).

Los AFCOS podrían presentar anualmente un informe sobre la aplicación del plan de acción (para el periodo 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, en un formato similar al empleado en el propio plan.

Las posibles medidas a tomar podrían ser:

- el establecimiento de una política de denuncia de irregularidades;
- el fortalecimiento de la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes, en particular en lo que se refiere al intercambio de conocimientos sobre las modalidades de fraude;
- el refuerzo de la legislación y las directrices metodológicas;
- la sensibilización de la opinión pública;
- el establecimiento de un procedimiento para tratar las irregularidades detectadas y las sospechas de fraude en los Fondos EIE;
- el desarrollo de la capacidad de las herramientas de extracción de datos y calificación de riesgos para ayudar a identificar los factores de riesgo a nivel de proyectos individuales;
- la mejora de la cooperación entre los órganos de la Administración del Estado implicadas 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 de un manual para los funcionarios encargados de la contratación pública que les oriente sobre su papel en la lucha contra las irregularidades, el fraude y la corrupción en el ámbito de los Fondos EIE; y
- 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).

5. Evaluación y actualización de la estrategia

La estrategia nacional de lucha contra el fraude debe ser un documento abierto que se adapte y se actualice de forma continua para tener en cuenta tanto los principales cambios estructurales como los organizativos que puedan producirse y las tendencias observadas en las modalidades de fraude.

Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una evaluación periódica que garantice que las acciones emprendidas van por el buen camino y los objetivos van a conseguirse a su debido tiempo. La evaluación contribuirá a determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos, si el enfoque adoptado hasta la fecha ha demostrado ser el adecuado y si es necesario **actualizar la estrategia**.

Las evaluaciones se realizan periódicamente, respetando los plazos (una evaluación intermedia, que puede realizarse a mitad del periodo, una evaluación anual, etc., o una evaluación de la aplicación final).

La evaluación debe realizarla la autoridad encargada de coordinar la aplicación de la estrategia. Debe elaborarse un informe anual para hacer balance de los progresos realizados.

En una evaluación intermedia, sería útil considerar si es necesario actualizar la estrategia para garantizar la consecución de los objetivos fijados. En ese punto podría emitirse un informe de evaluación intermedio.

Al término del periodo objeto de la estrategia debe llevarse a cabo una evaluación final que cuantifique los resultados de la ejecución y sienta las bases de la siguiente estrategia. La evaluación debe centrarse en los medios utilizados para la aplicación, así como en los propios resultados. En esta fase se medirá la eficacia (los resultados, o realizaciones, en relación con los recursos invertidos, o insumos) y la efectividad de la estrategia (la relación entre el objetivo de los resultados obtenidos y el objetivo que debe lograrse). Un informe de evaluación final presentará los resultados de la estrategia.

Los criterios de evaluación deben elaborarse de modo que determinen:

- a) en qué medida los resultados de la aplicación de la estrategia se corresponden con los resultados previstos recogidos en la estrategia en la fase de formulación;
- b) 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; y
- c) en qué medida se han respetado las actividades y los plazos establecidos en el plan de acción.

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

- la actualización o revisión de los objetivos;
- la adaptación de los indicadores;

- la actualización de los plazos; y
- la introducción de nuevas medidas o la adaptación de las medidas existentes.

Anexos

Anexo 1: modelo y contenido de la estrategia nacional de lucha contra el fraude

El presente documento ofrece una serie de recomendaciones sobre los principales puntos en los que basar la estrategia. Las recomendaciones y sugerencias se indican en cursiva y las propuestas directas en redonda.

1. Introducción y contexto general

En este capítulo debe figurar:

- *una referencia a la UE y a los marcos jurídicos nacionales;*
- *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 la estrategia o política nacional sobre la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier tipo de delito financiero, si las hubiera;*
- *una declaración que refleje 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; y*
- *una indicación de posibles vínculos con otras políticas nacionales o prioridades políticas.*

También debe incluirse la siguiente información relativa específicamente a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE):

- *una lista de las autoridades y servicios implicados en la gestión de los Fondos EIE y en la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los Fondos EIE;*
- *información detallada sobre la forma en que se estructura el seguimiento de los fondos de la UE, es decir, si el seguimiento es centralizado, descentralizado o está estructurado de alguna otra manera; y*
- *existencia de medidas específicas o de una estrategia relacionada con la lucha contra el fraude en este sector.*

Debe indicarse qué entidad nacional es responsable de la estrategia, en particular de su elaboración y la supervisión de su aplicación.

Debe indicarse el periodo que abarca la estrategia.

2. Situación actual y evaluación del riesgo de fraude

Exponer las razones por las que se necesita una estrategia (es decir, el contexto de la estrategia).

Especificar los principales ámbitos en los que se han detectado puntos fuertes y posibilidades de mejora al evaluar la situación actual y exponer la causa. No es necesario detallar cada ámbito (legislación, estructura organizativa, gestión y agentes, procedimientos, medios y recursos, cooperación y colaboración a nivel nacional entre las autoridades competentes y 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 por un objetivo.

Resumir los principales resultados de la evaluación del riesgo de fraude, y centrarse en los que requieren intervención específica dentro de la estrategia.

Concluir con los ámbitos en los que la estrategia debe servir para colmar lagunas en el sistema actual y, por consiguiente, mejorar la eficacia de las medidas de lucha contra el fraude.

Remitirse a los principios y valores que acompañan a la estrategia.

3. Medios y recursos

Este capítulo debe describir brevemente los principales 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). En particular, debe:

- *ofrecer una visión general de los servicios responsables de la gestión, certificación y auditoría de los Fondos EIE;*
- *ofrecer una visión general de los servicios encargados de la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los Fondos EIE;*
- *facilitar información sobre el papel de los sistemas informáticos en la lucha contra el fraude, en su caso; y*
- *proporcionar información sobre la política y los recursos de formación.*

4. Finalidad de la estrategia, objetivos e indicadores correspondientes y su lugar en el ciclo de la lucha contra el fraude

Describir el objetivo de la estrategia.

Describir brevemente cada objetivo. Debe hacerse referencia a las necesidades identificadas en el capítulo 2, ya que el objetivo debe ser una derivación lógica de ellas.

Los objetivos en su conjunto deben cubrir todas las fases del ciclo de la lucha contra el fraude (prevención, detección, investigación y enjuiciamiento, y reparación). Un objetivo puede abarcar una o varias fases del ciclo.

Objetivo (1):

Contexto (*por qué este objetivo es prioritario*)

Descripción (*resultado deseado*)

Indicador

Objetivo (2):

Contexto (*por qué este objetivo es prioritario*)

Descripción (*resultado deseado*)

Indicador

...

5. 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 medidas y atribuye competencias a los actores pertinentes, con plazos 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 de forma anual o bienal. Se elaborará un informe y se presentará al [*Gobierno, Ministerio de ..., ...*].

El plan de acción abarca todas las fases del ciclo de lucha contra el fraude: prevención, detección, investigación y medidas correctoras.

Las columnas «objetivo», «medida o acción», «servicio responsable», «plazo» e «indicador» son obligatorias, mientras que las dos últimas, «riesgos» y «recursos humanos y financieros» son optativas. Los Estados miembros podrían plantearse añadir otras columnas con arreglo a sus necesidades específicas.

Objetivo 1	Medida o acción	Servicio competente	Plazo	Indicador	Riesgo (de incumplimiento de los objetivos)	Recursos financieros y humanos
Objetivo 2	Medida o acción	Servicio competente	Plazo	Indicador		

Objetivo 3	Medida o acción	Servicio competente	Plazo	Indicador		

6. Evaluación y actualización de la estrategia

La aplicación de la estrategia se evaluará con arreglo a los siguientes plazos: [*indicar el plazo para la evaluación intermedia y para la evaluación final de la estrategia*]. Cada evaluación se detallará en un informe que:

- describa la metodología de la evaluación;
- evalúe el nivel de consecución de los objetivos;
- ofrezca una conclusión sobre los siguientes pasos que deben darse.

A raíz de las evaluaciones intermedias se decidirá si actualizar 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 que el servicio responsable de la ejecución pueda realizar cambios en la propia estrategia.

La actualización y adaptación de la estrategia podrá incluir, en su caso:

- el reexamen de los objetivos;
- la adaptación de la planificación y la gestión de los recursos;
- la actualización de las medidas o los plazos; y
- la revisión de los servicios responsables.

Se llevará a cabo una evaluación final de la aplicación de la estrategia a más tardar el [*indíquese una fecha*] y esta será renovada.

Anexo 2: glosario

de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)

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

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.

Investigaciones administrativas: controles, comprobaciones y otras medidas adoptadas por la OLAF, de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE, Euratom) nº 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 los poderes de las autoridades competentes de los Estados miembros para incoar diligencias penales.

AFCOS (Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude): órgano de coordinación para 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.

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.

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) nº 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.

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

Soborno: Prometer, ofrecer o dar, 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 que pida o reciba por parte 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 mismas¹¹.

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 sujetos a las condiciones establecidas en el Reglamento (CE, Euratom) nº 1302/2008, de 17 de diciembre de 2008, relativo a la base de datos central de exclusión¹².

Organismo 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 designa a un organismo de certificación para cada programa operativo cofinanciado por dichos fondos.

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

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.

Estrategias de desarrollo local a cargo de comunidades locales: conjunto coherente de acciones cuyo objetivo es satisfacer objetivos y necesidades locales. Contribuye a la realización de la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y es concebido y puesto en práctica por un grupo de acción local.

Operación completada: operación que se ha completado físicamente o aplicado 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.

Conflicto de intereses: situación en la que un funcionario público tiene un interés privado que puede influir, o parezca que pueda influir, en el desempeño imparcial y objetivo de su deber oficial¹³. 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) nº 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 razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo de intereses comunes con el beneficiario.

¹¹ Convenio penal sobre la corrupción, Estrasburgo, 27.1.1999.

¹² DO L 344 de 20.12.2008.

¹³ Consejo de Europa. Recomendación nº R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los códigos de conducta para funcionarios públicos, artículo 13.

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.

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.

Operador económico: toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de la financiación procedente de los Fondos EIE, con excepción de un Estado miembro que ejerza sus prerrogativas de autoridad pública. A efectos del presente documento, los términos «entidad económica» y «operador económico» se consideran sustancialmente idénticos.

Malversación (desvío de fondos): apropiación indebida de bienes o fondos encomendados legalmente a alguien en su posición oficial como agente o custodio. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ha identificado la «malversación o peculado, 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)¹⁴.

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

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.

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.

Fondo Europeo de Inversiones (FEI): proporciona capital riesgo para las pequeñas y medianas empresas (pymes), en particular las empresas nuevas y las empresas 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 a él encomendados por el BEI o la UE.

Lucha contra el fraude y la corrupción: parte de un esfuerzo más amplio para hacer frente a la delincuencia financiera y organizada, específicamente el asunto de 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

¹⁴ Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

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.

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

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 cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo, y podrán, si procede, combinarse con subvenciones.

Intereses financieros de la UE: de acuerdo con el Reglamento (UE, EURATOM) nº 8383/2013, incluyen los ingresos, los gastos y los activos cubiertos por el presupuesto de la UE, y los incluidos en los presupuestos de las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE, y los presupuestos administrados y controlados por ellos.

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^{15,16}:

(a) Fraude en los gastos del presupuesto de la UE: toda acción u omisión intencionada relacionada con:

- el uso o la presentación de estadillos o documentos falsos, incorrectos o incompletos, que faciliten el uso o la apropiación indebidos de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas¹⁷ 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 estadillos 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 el mismo 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

¹⁵ DO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

¹⁶ 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 dolo, 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).

¹⁷ A efectos del presente documento, en línea 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.

satisfactorio por tal tercero de sus obligaciones, si se da un acontecimiento que desencadene tal garantía, como por ejemplo el impago de un préstamo.

Evaluación de impacto: herramienta para analizar los potenciales beneficios y costes de diferentes políticas posibles que se podrían adoptar para hacer frente a un problema concreto.

Conducta dolosa¹⁸: acto cometido por una persona que, al hacerlo, tenía 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.

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.

Irregularidad: de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1303/2013, 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 de los Fondos EIE, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado.

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, controles, pruebas y auditorías, con el fin de garantizar un seguimiento eficaz y transparente de todos los procesos relacionados con la aplicación 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: 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. El soborno 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 un soborno suele ser animar a la otra parte a cooperar en un sistema ilegal¹⁹. La forma más común de soborno 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. e. un puesto de trabajo para él o para algún familiar). El soborno se produce a menudo en relación con la corrupción en el ámbito de la contratación pública.

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

¹⁸ Por analogía, véase la sección 15 de la Ley nº 300/2005 (Código penal eslovaco).

¹⁹ Estudio sobre la corrupción en el sector de la asistencia sanitaria, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octubre de 2012.

artículos del Tratado autorizan a la Comisión a emprender determinadas acciones, que implican gasto, sin que exista un nuevo acto jurídico.

Estrategia macrorregional: marco integrado respaldado por el Consejo Europeo, cuyo objetivo es hacer frente a 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.

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 la ejecución.

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 otra normativa, normas, estándares, acuerdos, contratos y procedimientos, y para permitir la detección de los riesgos que puedan poner en peligro los intereses financieros de la UE y su eliminación en una fase temprana.

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 expone la estrategia del Estado miembro, las prioridades y medidas para utilizar los Fondos EIE 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.

Persona implicada: tal como se define en el Reglamento (UE, EURATOM) nº 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.

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.

Protección de los intereses financieros de la UE: 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.

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.

Asociación público-privada: forma de cooperación entre organismos públicos y el sector privado concebida para permitir 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 mancomunación de competencias del sector privado y tienen acceso a fuentes de capital complementarias.

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

Recuperación de fondos: circunstancias en que la Comisión Europea se ve obligada a solicitar a un Estado miembro que devuelva los fondos estructurales que se le han asignado. La recuperación se produce cuando:

1. no era necesaria toda la financiación concedida al Estado miembro;
2. se han percibido fondos por una operación estructural que ya está terminada; o bien
3. el dinero de los Fondos Estructurales y de Cohesión se ha utilizado de manera indebida por fraude o negligencia.

En cualquiera de estas tres situaciones, la Comisión Europea tiene derecho a reclamar al Estado miembro la devolución de la financiación concedida. Para recuperar el dinero podrían activarse los procedimientos de recuperación establecidos en la legislación de la UE. Para los Fondos de Cohesión, un organismo de certificación elabora y envía a la Comisión un inventario de gastos y solicitudes de pago para cada programa operativo. El organismo también debe certificar la exactitud de las partidas de gastos y evaluar el cumplimiento de las normas y los reglamentos pertinentes de la UE. Si se considerase que existe un problema, detectado por discrepancias en la contabilidad o por inspecciones de la Comisión u otros organismos, el organismo de certificación es responsable de supervisar la recuperación de los fondos. Si fuera necesario, puede utilizarse el sistema judicial local para ayudar a aplicar el proceso de recuperación.

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).

Deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control: tal como se define en la parte IV del Reglamento (UE) nº 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 anteriores a un riesgo importante de irregularidades, y cuya existencia es incompatible con un dictamen de auditoría sin reservas sobre el funcionamiento del sistema de gestión y control.

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.

Fondos Estructurales: 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. Los Fondos Estructurales comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

Sospecha de fraude: con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1 *bis*, apartado 4, de los Reglamentos (CE) nº 1681/94 y (CE) nº 1831/1994, modificados por el Reglamento (CE) nº 2035/2005 y (CE) nº 2168/2005, respectivamente, el artículo 27, letra c), del

Reglamento (CE) nº 1828/2006, el artículo 54, letra c), del Reglamento (CE) nº 498/2007, y el artículo 2, apartado 4, del Reglamento nº 1848/2006, toda irregularidad que da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencional, en particular de un fraude, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas²⁰. Desde 2006, los Estados miembros están obligados a determinar si la irregularidad da lugar a sospechas de fraude.

Irregularidad sistémica: tal como se define en el Reglamento (UE) nº 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.

²⁰ 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.

Anexo 3 – Elaboración de una estrategia nacional de lucha contra el fraude para los Fondos EIE - gráfico

