
SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

Jornada sobre la gestión de los Fondos Europeos desde el desarrollo de
iniciativas enmarcadas en el ámbito local

Red de Iniciativas Urbanas. Madrid, 12 de julio de 2018



ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

- I. PRESENTACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE.
- II. CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE
- III. ADOPCIÓN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS.

I. PRESENTACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE.



EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

1. ORIGEN Y CREACIÓN.

- ✓ Reglamento (UE, Euratom) núm. 883/2013, de 11 de septiembre, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) -artículo 3.4-:

*"4. A efectos del presente Reglamento, los Estados miembros designarán un servicio (en lo sucesivo denominado «el **servicio de coordinación antifraude**») que facilite la coordinación efectiva y el intercambio de información con la Oficina, incluyendo información de carácter operativo".*

- ✓ **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -disposición final séptima-: Incluye la **nueva disp. adic. 25ª** en la LGS.



EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE

2. FUNCIONES.

- ✓ Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.
- ✓ Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.
- ✓ Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la OLAF.
- ✓ Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.
- ✓ **No competencias de investigación.**

II. CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE



CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE

1) Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26 de julio de 1995.

Artículo 1.1: Definición de fraude

1. A efectos del presente Convenio será constitutivo de **fraude** que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas:

a) En materia de **gastos**, cualquier acción u omisión **intencionada** relativa:

–a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

–al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información que tenga el mismo efecto;

–al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio;



CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE

1) Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26 de julio de 1995.

Relación entre los conceptos de fraude e irregularidad

a) Definición de irregularidad (artículos 1.2 del Reglamento 2988/95, sobre protección de intereses financieros de la UE, 2.36 del Reglamento 1303/2013 y 2.1 g) del Reglamento 1306/2013 (PAC):

- ✓ Toda infracción de una disposición del Derecho comunitario
- ✓ Correspondiente a una acción u omisión de un agente económico
- ✓ Que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas:
 - ✓ bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades,
 - ✓ bien mediante un gasto indebido.
- ✓ Exista o no intencionalidad (\neq fraude).



CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE

1) Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26 de julio de 1995.

Relación entre los conceptos de fraude e irregularidad

b) Consecuencia:

- ✓ No toda irregularidad es constitutiva de fraude (hay irregularidades que no son fraude), pero todo fraude implica la existencia de una irregularidad.
- ✓ Por tanto, si no hay irregularidad no hay fraude: la determinación de si en un caso concreto determinado existe o no fraude debe partir de la determinación de si en ese caso hay una irregularidad, y no al revés.
- ✓ Lo primero es ver si existe o no una irregularidad, y una vez determinado que existe, habrá que ver si esa irregularidad contiene los elementos necesarios para ser considerada como fraude (**papel del SNCA**).



SANCIÓN DEL FRAUDE

Artículo 1.2: Obligación de contemplar el fraude como infracción penal

2. Sin perjuicio del apartado 2 del artículo 2, cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias y adecuadas para **trasladar al Derecho penal interno** las disposiciones del apartado 1 de manera que los comportamientos que contemplan **supongan una infracción penal**.

Artículo 2: Obligación de prever sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias

1. Cada Estado miembro tomará las medidas necesarias para que a los comportamientos que contempla el artículo 1, (...) les sean impuestas **sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias**, entre las que figuren, al menos en caso de **fraude grave**, penas de privación de libertad que puedan dar lugar a la extradición, entendiéndose que debe considerarse como fraude grave cualquier fraude que afecte a un montante mínimo a fijar por cada Estado miembro. Este montante mínimo **no puede ser fijado en más de 50.000 ecus**.

2. No obstante, un Estado miembro puede prever, para los casos de **fraude leve** por un **importe total inferior a 4.000 ecus** y en el que no concurren circunstancias particulares de gravedad con arreglo a su legislación, sanciones de carácter distinto del de las contempladas en el apartado 1.



SANCIÓN DEL FRAUDE

Fraude superior a 50.000 euros -o a la cuantía inferior a 50.000 euros que fije el EM- ("fraude grave")

→ Sanción penal y necesariamente pena privativa de libertad.

Fraude entre 4.000 y 50.000 euros

→ Sanción penal, pero no necesariamente pena privativa de libertad.

Fraude inferior a 4.000 euros ("fraude leve")

→ Necesariamente sanción, pero no tiene por qué ser de naturaleza penal (posibilidad de sanción administrativa).



CONCEPTO LEGAL DE FRAUDE

2) Código Penal.

TITULO XIV. De los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social

Artículo 305. Fraude a la Hacienda Pública (“fraude fiscal”).

Artículo 306. Fraude a los presupuestos generales de la Unión Europea

Artículo 307. Fraude a la Seguridad Social

Artículo 307 ter. Disfrute indebido de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social

Artículo 308. Fraude de ayudas y subvenciones públicas (solo subvenciones nacionales)

Artículo 310. Incumplimiento de obligaciones contables establecidas por Ley tributaria



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SECRETARÍA DE ESTADO DE
PRESUPUESTOS Y GASTOS

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

SNCA

SERVICIO NACIONAL
DE COORDINACIÓN
ANTIFRAUDE

Prevención y lucha contra el fraude en Fondos Europeos

III. ADOPCIÓN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS



MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS

✓ Artículo 72 h) Reglamento 1303/2013 Fondos EIE

"Los sistemas de gestión y control, deberán (...) disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora correspondientes".

✓ Artículo 125.4 c) del Reglamento 1303/2013 Fondos EIE

"En lo que respecta a la gestión y el control financieros del programa operativo, la autoridad de gestión deberá:

(...)

c) aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados".



MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS

✓ Orientaciones para su aplicación:

- ✓ EGESIF_14-0021-00: Guía para la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (DG REGIO).
- ✓ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures



AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

Quién debe hacer la autoevaluación

- ✓ Designación de un equipo de autoevaluación: composición
 - ✓ *" Todos los interesados de cierta importancia".*
 - ✓ Personal de diferentes departamentos del OI encargados de los diferentes fases del proceso de gestión y control: Selección de operaciones, verificaciones documentales y sobre el terreno, ejecución del gasto, autorización de pagos, etc.
 - ✓ Autoridad de auditoría: responsable de auditar el proceso.
 - ✓ No debe asumir función directa en la evaluación.
 - ✓ Puede participar como "observador".
- ✓ Se trata de una **auto**evaluación: No debe subcontratarse.



AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

Cuándo debe hacerse la autoevaluación

- ✓ Evaluación inicial
- ✓ Revisión de la autoevaluación
 - ✓ Regla general: anualmente
 - ✓ Cuando el nivel de riesgo identificado es muy bajo y no se han detectado casos de fraude durante el año precedente: cada dos años.

Herramienta de autoevaluación de la Comisión

- ✓ Estructura el proceso de gestión de fondos en cuatro áreas en las que va a realizar la evaluación del riesgo de fraude.
 - ✓ La selección de beneficiarios.
 - ✓ La ejecución y la verificación de las operaciones financiadas
 - ✓ La certificación y pago.
 - ✓ Adjudicación de contratos por la propia autoridad (por ejemplo, asistencia técnica).



Actuaciones a realizar en cada una de esas áreas

- ✓ Identificación de los riesgos específicos de fraude que afectan a cada área.
- ✓ Y en relación con cada riesgo:
 - ✓ Valoración/Cuantificación del riesgo en ausencia de controles (riesgo **bruto**).
 - ✓ Identificación de los controles actualmente existentes y valoración de su eficacia en la reducción de ese riesgo.
 - ✓ Valoración/Cuantificación del riesgo de fraude teniendo en cuenta el efecto de los controles existentes (riesgo **neto o residual**).
 - ✓ Establecimiento de controles adicionales para mitigar el riesgo residual (en aquellos casos en los que este esté por encima del umbral definido como aceptable).

Cuantificar la probabilidad y el impacto del riesgo

IMPACTO: puntuación de 1 a 4

1 Limitado / 2 medio / 3 significativo / 4 grave

PROBABILIDAD: puntuación de 1 a 4

1 Casi nunca / 2 Ocasional / 3 Probable / 4 Con frecuencia

CUANTIFICACIÓN TOTAL: Impacto x probabilidad

✓ De 1 a 3 (bajo): **ACEPTABLE**

✓ De 4 a 6 (medio): **SIGNIFICATIVO**

✓ De 8 a 16 (alto): **GRAVE**

Establecimiento de controles adicionales

- ✓ Solo para aquellos riesgos cuyo valor neto supere el umbral previamente definido como aceptable.
- ✓ La AG de FEDER ha adoptado la recomendación de la herramienta de la Comisión para definir el riesgo aceptable (valor máximo = 3).
- ✓ Controles atenuantes recomendados por la Comisión para cada riesgo.

AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

IDEAS FINALES:

- ✓ No hay una única solución correcta, sino que el ejercicio debe ser coherente, razonado y bien documentado.
- ✓ Tener en cuenta en la autoevaluación la experiencia previa, especialmente la derivada de las auditorías y controles realizados con anterioridad y que estén documentados.
- ✓ Garantizar y acreditar que la dirección tiene conocimiento de la autoevaluación y la supervisa o se involucra en la misma.



AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

- ✓ **Listas de comprobación para las autoridades de auditoría (recomendación): Anexo IV EGESIF_14-0021-00**

Ejemplo: Lista de comprobación en relación con el proceso de autoevaluación:

- 1) ¿Está constituido el equipo de evaluación por personas con los conocimientos y experiencia necesarios sobre los riesgos de fraude y las posibles respuestas a los mismos, el diseño y la eficacia de los controles y la evaluación de los riesgos?**
- 2) ¿Se han dedicado tiempo y recursos suficientes al ejercicio de evaluación para que este tenga fundamento y credibilidad?**
- 3) ¿Hay pruebas fehacientes de que se han tenido en cuenta fuentes de información tales como los informes de auditoría y de fraude y las autoevaluaciones de control durante el proceso de evaluación del riesgo?**



AUTOEVALUACIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE

✓ **Listas de comprobación para las autoridades de auditoría
(recomendación): Anexo IV EGESIF_14-0021-00**

4) ¿Se ha documentado el proceso de autoevaluación con claridad, de forma que puedan revisarse fácilmente las conclusiones a las que se han llegado?

5) ¿Hay pruebas fehacientes de que los gestores de nivel superior hayan supervisado el proceso, o se hayan involucrado en el mismo, y de que hayan aprobado el nivel neto de exposición al riesgo?

MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICACES Y PROPORCIONADAS

- ✓ Las medidas antifraude deben estar estructuradas en torno a las cuatro fases del denominado ciclo antifraude:





PREVENCIÓN: elementos

- **Desarrollo de una *cultura ética*** (reducir racionalización del fraude).
 - ✓ Declaración institucional: Política de lucha contra el fraude y tolerancia cero con el fraude (ejemplo: AG FEDER)
 - ✓ Mensajes de la alta dirección dirigidos específicamente al personal de la entidad y a los beneficiarios (convocatorias de ayudas, contratos): Compromiso firme comunicado con claridad
 - ✓ Código ético o de conducta:
 - ✓ Conflictos de interés, obsequios, tratamiento de la información confidencial, cauces para la comunicación de incumplimientos del código ético.
 - ✓ Remisión al código de conducta de los empleados públicos (EBEP)



PREVENCIÓN: elementos

- **Sistema de control interno eficaz.**
 - ✓ Verificaciones de gestión lo más exhaustivas posibles y basadas en los riesgos identificados en la autoevaluación.
 - ✓ Controles sobre el terreno.
- **Reparto de funciones y responsabilidades:** gestión, verificación
 - ✓ Grupo de trabajo antifraude que coordine la adopción de medidas antifraude y se reúna periódicamente para presentar propuestas.
- **Formación y concienciación:**
 - ✓ Políticas contra el fraude, ética, conflictos de interés...
 - ✓ Constancia documental a efectos de su acreditación posterior



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN

- ✓ *"Las medidas de prevención no pueden proporcionar una protección absoluta contra el fraude"*. Es necesario que esas medidas se complementen con medidas para **detectar** a tiempo los comportamientos fraudulentos:
 - ✓ Establecimiento de listados de "**banderas rojas**" (indicadores de fraude).
 - ✓ Procedimientos adecuados para **comunicar** las sospechas de fraude.
 - ✓ Canales de **denuncia**.
 - ✓ Complementar los sistemas de verificaciones con herramientas de prospección de datos para detectar anomalías (ARACHNE)



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Banderas rojas

- ✓ Qué son (indicadores/alertas) y qué no son (pruebas de fraude o irregularidad).
- ✓ Documentos de referencia OLAF y Comisión:
 - ✓ Nota informativa sobre los indicadores de Fraude para el FEDER, el FSE y FC - "Nota COCOF 09/0003/00".
 - ✓ Guía para la detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales (OLAF).
 - ✓ Guía para la detección de conflictos de interés en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales (OLAF).



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Banderas rojas

- ✓ Documentos de referencia OLAF y Comisión (cont.):
 - ✓ Compendio de casos anónimos de fraude en el ámbito de las acciones estructurales (OLAF).
 - ✓ Compendio de casos anónimos de fraude en el ámbito de la ayuda exterior (OLAF).
 - ✓ Fraud in Public Procurement: A collection of Red Flags and Best Practices (OLAF)
 - ✓ Ejemplo: Anexo IV descripción de funciones y procedimientos de la AG del FEDER



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Comunicación sospechas fraude

- ✓ **Obligación de comunicación de irregularidades a OLAF:**
 - ✓ Fundamento: artículo 122 del Reglamento (UE) 1303/2013.
 - ✓ Desarrollo: Reglamento Delegado 1970/2015, de 8 de julio, sobre comunicación de irregularidades en el ámbito del FEDER, FSE, FC y FEMP (completado por Reglamento de Ejecución 1974/2015).
 - ✓ Los OI comunican las irregularidades a la AG a través de las aplicaciones nacionales de gestión y la AG se coordina con la AA y el SNCA a efectos de su comunicación a la OLAF a través de la aplicación IMS (Irregularity Management System) de la OLAF.



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Comunicación sospechas fraude

- ✓ **Obligación de comunicación de irregularidades a OLAF:**
 - ✓ Obligación de clasificar las irregularidades como:
 - ✓ Mera irregularidad.
 - ✓ Sospecha de fraude ("*suspected fraud*").
 - ✓ Fraude constatado ("*established fraud*").
 - ✓ "Criterios del SNCA sobre clasificación y procedimiento de actuación respecto a las irregularidades y sospechas de fraude en operaciones o proyectos que estén siendo objeto de un procedimiento judicial de carácter penal" (03/02/2016).



DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Canales de denuncia

Fundamento: artículo 74.3 Reglamento 1303/2013.

Actuación SNCA: Creación de un canal específico y centralizado para poner en conocimiento de la Administración hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad.

- ✓ Comunicación 1/2017, de 6 de abril, del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.
- ✓ <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>
- ✓ Es un primer paso necesario pero no suficiente. Tiene que ser completado con otras medidas.

DETECCIÓN Y NOTIFICACIÓN: Canales de denuncia

- ✓ **Características del canal del SNCA:**
 - ✓ **Ámbito de aplicación:** Qué información se puede remitir.
 - ✓ **Quién puede remitir la información y forma de remitirla.**
 - ✓ **Contenido de la información a remitir (identificación).**
 - ✓ **Procedimiento a seguir.**
 - ✓ **Garantía de confidencialidad (excepción: mala fe).**
 - ✓ **Medidas de difusión (inclusión en convocatorias, pliegos, páginas web).**
 - ✓ **Compatibilidad con otros cauces.**



INVESTIGACIÓN Y RECUPERACIÓN/SANCIÓN

- ✓ Cuando se considere que la irregularidad tiene carácter fraudulento (sospecha de fraude), se debe remitir al órgano competente para proceder a su investigación (ámbito penal: Ministerio Fiscal), a efectos de que se determine si efectivamente estamos ante un caso de fraude (fraude constatado).
- ✓ Existencia de procedimientos adecuados para:
 - ✓ Garantizar la recuperación de los fondos afectados.
 - ✓ Imposición de sanciones penales/administrativas: Visibilidad y efecto disuasorio.
- ✓ Necesidad de realizar el seguimiento de las sospechas de fraude:
 - ✓ Actualizar la comunicación a la OLAF.
 - ✓ Revisión de la auto-evaluación del riesgo de fraude e introducción de las modificaciones necesarias en los sistemas y procedimientos de gestión.

Gracias por vuestra atención

antifraude@igae.minhafp.es