



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

EUOPAR BATASUNA
UNION EUROPEA
Europako Gizarte Funtza
Fondo Social Europeo



**GUÍA DE HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS A
EMPLEAR POR LOS ÓRGANISMOS BENEFICIARIOS
DEL PO FSE DEL PAÍS VASCO 2014-2020 Y DEL PO
DE EMPLEO JUVENIL 2014-2020 EN EL PAÍS
VASCO PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE**

Junio 2018



Índice

Índice.....	2
1. Objeto.....	3
2. Concepto de la lucha contra el fraude	3
2.1. Distinción entre irregularidad y fraude	3
2.2. Detección de “banderas rojas”	4
3. Fases de la lucha contra el fraude	6
3.1. Prevención	6
3.2. Detección	8
3.3. Corrección y comunicación.....	10
3.3.1. Corrección.....	10
3.3.2. Comunicación	11
3.4. Seguimiento.....	12
Anexo I. Modelo de declaración institucional en relación a la adopción de las medidas antifraude en la gestión y control del Fondo Social Europeo.....	13



1. Objeto

Esta guía recoge una serie de herramientas, procedimientos y recomendaciones que pueden emplear los Organismos Beneficiarios del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020 (POPV FSE 2014-2020) y del tramo vasco del Programa Operativo de Empleo Juvenil FSE 2014-2020 (POEJ 2014-2020).en materia de lucha contra el fraude.

Su objetivo es servir de apoyo a los Organismos Beneficiarios en la lucha contra el fraude, aclarando los conceptos para facilitar su identificación, definiendo una serie de procedimientos y herramientas a emplear para su detección y corrección, y estableciendo los canales de comunicación existentes para notificar posibles sospechas de fraude.

2. Concepto de la lucha contra el fraude

Se entiende por **fraude** en materia de gastos, conforme a lo recogido en el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, a 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.

La UE, dentro del nuevo marco normativo para el nuevo periodo de programación 2014-2020, otorga una importancia cada vez mayor a la lucha contra el fraude. Aunque la necesidad de disponer de procedimientos de seguimiento y controles que prevengan y detecten el fraude y las irregularidades no son una novedad, en este periodo de programación es necesario realizar un acercamiento más sistemático y visible a estas actividades de control.

2.1. Distinción entre irregularidad y fraude

El RDC establece que una irregularidad es 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.



Por tanto, a tenor de las definiciones establecidas, todas las acciones consideradas como fraude son irregularidades en la medida que generan un perjuicio para el presupuesto de la Unión, pero no todas las irregularidades pueden considerarse como un fraude.

Para que una irregularidad pueda considerarse como un fraude debe haberse producido una utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, un incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información o un desvío de fondos con fines distintos de los que estaba dirigida la operación.

Por tanto, una vez identificada una irregularidad, deberá determinarse si la misma podría ser sospechosa de ser un fraude, entendiéndose éste como un acto u omisión intencionado, en relación con la irregularidad detectada.

Para la identificación de potenciales causas susceptibles de fraude la Comisión Europea ha establecido una serie de indicadores denominados “banderas rojas”. La aparición de una o varias de las “banderas rojas” es uno de los principales criterios para determinar la existencia de sospecha de fraude que conlleven la necesidad de analizar una determinada irregularidad.

2.2. Detección de “banderas rojas”

Como se ha señalado con anterioridad, la Comisión Europea ha definido una serie de indicadores denominados “banderas rojas” que pueden denotar la existencia de un potencial fraude.

Los principales indicadores que pueden considerarse como “banderas rojas” son los siguientes:

1. Indicadores formales: serían aquellos que permitan detectar, dentro de la documentación justificativa de una operación, errores de tipo:
 - tipográfico: como facturas u otra documentación sin membretes, logotipos, con fuente de texto estándar, ausencia de sello, sin mencionar una persona de contacto,
 - en la denominación del beneficiario,
 - en la ortografía de marca/modelo,
 - en la localidad o país de origen, etc.
2. Indicadores externos, cuando aparecen dos o más proveedores ubicados en la misma dirección, con datos comunes (teléfono/fax/producción) o ubicados en la misma dirección del órgano gestor, etc.
3. Indicadores estructurales/legales: organizaciones o empresas, que, participando en las ayudas, comparten personal directivo, socios, garantías de financiación, cuentas bancarias, etc.



4. Indicadores comerciales: relación entre organizaciones y empresas (incluidas en las ayudas) de carácter exclusivo, con tarifas por debajo de los precios de mercado, etc.
5. Anomalías a nivel de precios justificados: si se observa que los mismos están completamente fuera de mercado y, siempre y cuando se pueda establecer una comparación razonada y justificada de los mismos (base de datos de costes, estudios de mercado, etc.)
6. Presentación reiterada de facturas no relacionadas con la operación en sucesivas declaraciones de gastos.
7. Presentación reiterada de facturas de proveedores sin suficiente grado de detalle en declaraciones de gastos sucesivas o de manera generalizada.
8. Resultado desfavorable en las verificaciones sobre el terreno o administrativo del mismo organismo beneficiario o de la misma operación.

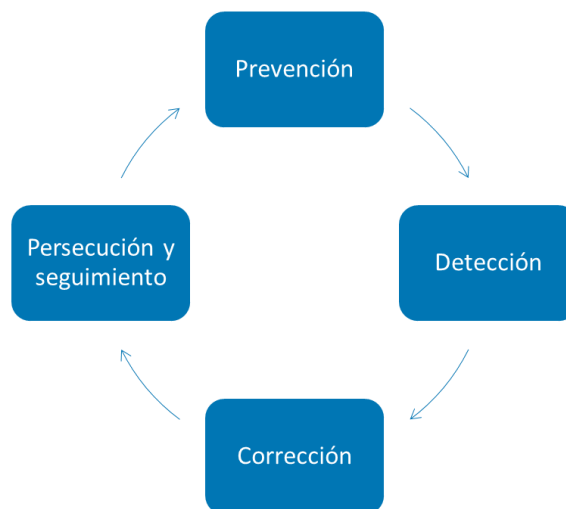
La aparición de manera reiterada de estas anomalías en una operación o en un organismo beneficiario podría representar la existencia de irregularidades sospechosas de fraude.

3. Fases de la lucha contra el fraude

La lucha contra el fraude consta de cuatro fases o etapas: prevención, detección, corrección y seguimiento.

Todos los Organismos Beneficiarios deben cumplir con las actividades previstas en cada fase con el objetivo de evitar acciones fraudulentas, facilitando que las medidas de lucha contra el fraude sean aplicadas a todos los niveles.

Ilustración 1. Ciclo de la lucha contra el fraude



3.1. Prevención

La prevención del fraude se articula en torno a las siguientes medidas y actividades que pondrá en marcha cada uno de los Organismos Beneficiarios:

- Elaboración de una declaración voluntaria institucional en relación a la adopción de medidas antifraude. En el anexo I de este documento se presenta un modelo de declaración institucional.
- Participación del personal en sesiones formativas o seminarios en relación con la prevención y detección del fraude. Estos serán organizados por el Organismo Intermedio o la Autoridad de Gestión y serán notificados con suficiente antelación a los organismos beneficiarios para que participen en ellos.
- Por último, los organismos beneficiarios deberán informar a los destinatarios, potenciales destinatarios y a cualquier persona interesada con las operaciones que ejecuta de la necesidad de comunicar las sospechas de fraude o irregularidades detectadas a la dirección de correo electrónico del OI: FSE-euskadi@euskadi.eus. Los Organismos



Beneficiarios también podrán utilizar esta dirección para informar al Organismo Intermedio sobre las sospechas de fraude.

- Por otra parte, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, órgano encargado de coordinar las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea en colaboración con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), en su Comunicación de 1/2017 de 6 de abril, [Comunicación 1/2017, de 6 de abril](#), sobre la forma en la que pueden proceder las personas que tengan conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea. En dicha Comunicación se sugiere que todos los órganos y entidades encargados de la tramitación y gestión de las diferentes ayudas incluyan, tanto en las convocatorias de ayudas susceptibles de ser financiadas con fondos de la Unión Europea como en procedimientos de contratación, una referencia en los términos siguientes:

"Cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea en el marco de la presente convocatoria podrá poner dichos hechos en conocimiento del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, por medios electrónicos a través del canal habilitado al efecto por dicho Servicio en la dirección web <http://igae.pre.central.sepg.minhac.ige/sitios/igae/es-ES/Paginas/Denan.aspx>, y en los términos establecidos en la Comunicación 1/2017, de 3 de abril, del citado Servicio "

El enlace para acceder a la Comunicación es: <http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/NormativaDocumentacion.aspx>

- Aplicar las herramientas de prevención y detección del fraude eficaces que permitan identificar los riesgos de fraude y adoptar las medidas correctoras necesarias. El procedimiento para la prevención y detección del fraude a emplear será el "Procedimiento de aplicación y cumplimentación del instrumento de Identificación y Cobertura del Riesgo (Matriz de Riesgos) de las operaciones cofinanciadas con el Fondo Social Europeo en el periodo 2014-2020" definida por la Autoridad de Gestión. Este procedimiento, dado que se emplea también para la detección del fraude, se presenta de manera detallada en el siguiente epígrafe.

Tabla 1. Herramientas de prevención del fraude

Voluntarias	Obligatorias
-------------	--------------



- Declaración institucional de adopción de medidas antifraude
- Asistencia a formaciones en materia de lucha contra el fraude.
- Aplicar el Procedimiento de aplicación y cumplimentación del instrumento de Identificación y Cobertura del Riesgo (Matriz de Riesgos) de las operaciones cofinanciadas con el Fondo Social Europeo en el periodo 2014-2020” definida por la Autoridad de Gestión.
- Informar a los potenciales beneficiarios, beneficiarios y a todas las personas interesadas en sus operaciones de la existencia de una dirección de correo electrónico para la notificación de posibles sospechas de fraude.

3.2. Detección

Los Organismos Beneficiarios utilizarán como herramienta para la detección del fraude “Procedimiento de aplicación y cumplimentación del instrumento de Identificación y Cobertura del Riesgo (Matriz de Riesgos) de las operaciones cofinanciadas con el Fondo Social Europeo en el periodo 2014-2020”. El objetivo de este instrumento es anticiparse a la ocurrencia de riesgos potenciales de irregularidades y fraude y mitigar su impacto y/o probabilidad de ocurrencia, así como estar preparados en caso de que el riesgo llegase a materializarse, reduciendo así la dimensión del posible daño.

Este modelo está basado en una serie de matrices de autoevaluación y evaluación. A cada riesgo expuesto en la matriz se le asocian una serie de “banderas rojas” que indican la posibilidad de que pudiera existir un riesgo. De este modo se identifican riesgos específicos en los que es necesario concentrar los esfuerzos para reducir el impacto de actividades potencialmente fraudulentas. Además, permite definir las medidas efectivas para subsanar las deficiencias y que sean efectivas contra el fraude.

La elaboración de las matrices es importante ya que se utilizarán para medir el nivel de riesgo de cada beneficiario y así determinar la muestra de las verificaciones sobre el terreno que se realizarán. En el anexo III de este documento se presentan las matrices que forman parte de este procedimiento de prevención y detección del fraude.

Este instrumento dispone de 2 matrices de evaluación de riesgos cuya utilización dependerá del momento de realización de la evaluación:

Matriz ex ante. Esta matriz será cumplimentada por el Organismo Intermedio con anterioridad a la ejecución de las operaciones. Esta matriz plasma las probabilidades de suceso de las banderas rojas



asociadas a cada riesgo, por método de gestión (subvenciones, contratación y/o medios propios), así como los controles que se llevarán a cabo para mitigar estos riesgos.

Los resultados sirven como señal de alerta sobre la potencial ocurrencia de irregularidades y fraudes de manera que se pueden revisar los controles que se están llevando a cabo o añadir controles adicionales, modificar o rediseñar los existentes para resultar más efectivos.

Matriz ex post. Esta matriz cuantifica los riesgos a nivel de operación y se complementa durante la ejecución de las operaciones de manera previa a la solicitud de reembolso. Presenta los mismos riesgos, banderas rojas y controles existentes en la matriz ex ante, pero en este caso muestra la materialización real de éstos. Esta matriz debe ser rellenada a nivel de operación por los Organismos beneficiarios.

Como se ha señalado anteriormente, los resultados de esta matriz servirán para clasificar a los beneficiarios en función de su nivel de riesgo, de manera que aquellos beneficiarios con mayor nivel de riesgo serán sometidos a un mayor grado de control.

De la combinación de ambas matrices (ex-ante y ex-post) se obtendrá una matriz final que establecerá filtros, en primer lugar, para determinar si la operación concreta puede o no presentarse a cofinanciación; y, en segundo lugar, los niveles de control extraordinarios en el proceso de verificación.

Los resultados de la aplicación de ambas matrices tienen una serie de consecuencia tanto para los Organismos Beneficiarios como para el Organismo Intermedio

Organismos Beneficiarios

En el caso de que un Organismo Beneficiario presente unas discrepancias significativas entre los riesgos identificados en la matriz ex ante y los riesgos identificados en la matriz ex post se procederá tanto a incrementar la probabilidad de que sea seleccionado para la realización de verificaciones sobre el terreno como se incrementará el porcentaje de gasto que será comprobado en la verificación administrativa.

Además, se tomarían las medidas necesarias para prevenir el riesgo y retirar de la declaración aquellos gastos que resulten irregulares.

Para el Organismo Intermedio

Como consecuencia del análisis que se efectúe en relación con el análisis de las matrices de riesgo ex ante y ex post, el OI procederá a ampliar el tamaño de la muestra de las verificaciones sobre el terreno y los criterios de riesgo empleados para su elaboración.



De este modo, si el riesgo es más elevado que el previsto en la matriz ex post se reforzarán las verificaciones sobre el terreno para poder minimizar el impacto que esos riesgos pueden tener sobre la gestión del programa.

Adicionalmente, se procederá a revisar los criterios de riesgo aplicados para la determinación de la muestra tanto de los controles sobre el terreno como de los gastos que serán sometidos a las verificaciones administrativas. Se trata de que aquellos beneficiarios que presenten un mayor nivel de riesgo sean sometidos a un proceso de verificación más intenso de manera que se minimice el riesgo de dichas operaciones.

3.3. Corrección y comunicación

3.3.1. Corrección

Todas las irregularidades detectadas, tanto las que se consideran fraude como las que no, serán corregidas por el Organismo Intermedio. De este modo, se pueden producir los siguientes supuestos:

- En el caso de que las irregularidades sean detectadas por el Organismo Intermedio durante el proceso de verificación sobre el terreno o administrativa, éstas serán retiradas de la solicitud de pago del Organismo beneficiario y no serán incluidas en la presentación de operaciones y proyectos que se envíe a la Autoridad de Gestión. Se informará a los organismos beneficiarios de las irregularidades identificadas con objeto de que puedan proceder a su subsanación.
- En el caso de que las irregularidades sean identificadas por la AG, AC y AA éstas pueden producirse en 2 niveles:
 - Irregularidades incluidas en una presentación de pagos y operaciones, pero no en una solicitud de pagos a la CE. En este caso, las irregularidades se retirarán de la solicitud de pagos a la CE y se registrarán en FSE 14-20.
 - Irregularidades incluidas en una presentación de pagos y en una solicitud de pagos a la CE. En este caso, el importe de la irregularidad se incorporará automáticamente a la siguiente certificación de gastos presentada por la AG.

Este procedimiento de corrección será aplicable a todas las irregularidades con independencia de que presenten o no sospechas de fraude. Su objetivo es evitar o subsanar de la manera más rápida posible cualquier perjuicio causado al presupuesto de la Unión Europea.

El Organismo Intermedio mantendrá informado a los organismos beneficiarios de los procedimientos de corrección de las irregularidades incluidas aquellas sospechosas de fraude.

Además, en el caso de los casos sospechosos de fraude se iniciará el procedimiento de comunicación a los organismos pertinentes para que adopten las medidas sancionadoras que consideren oportunas.

3.3.2. Comunicación

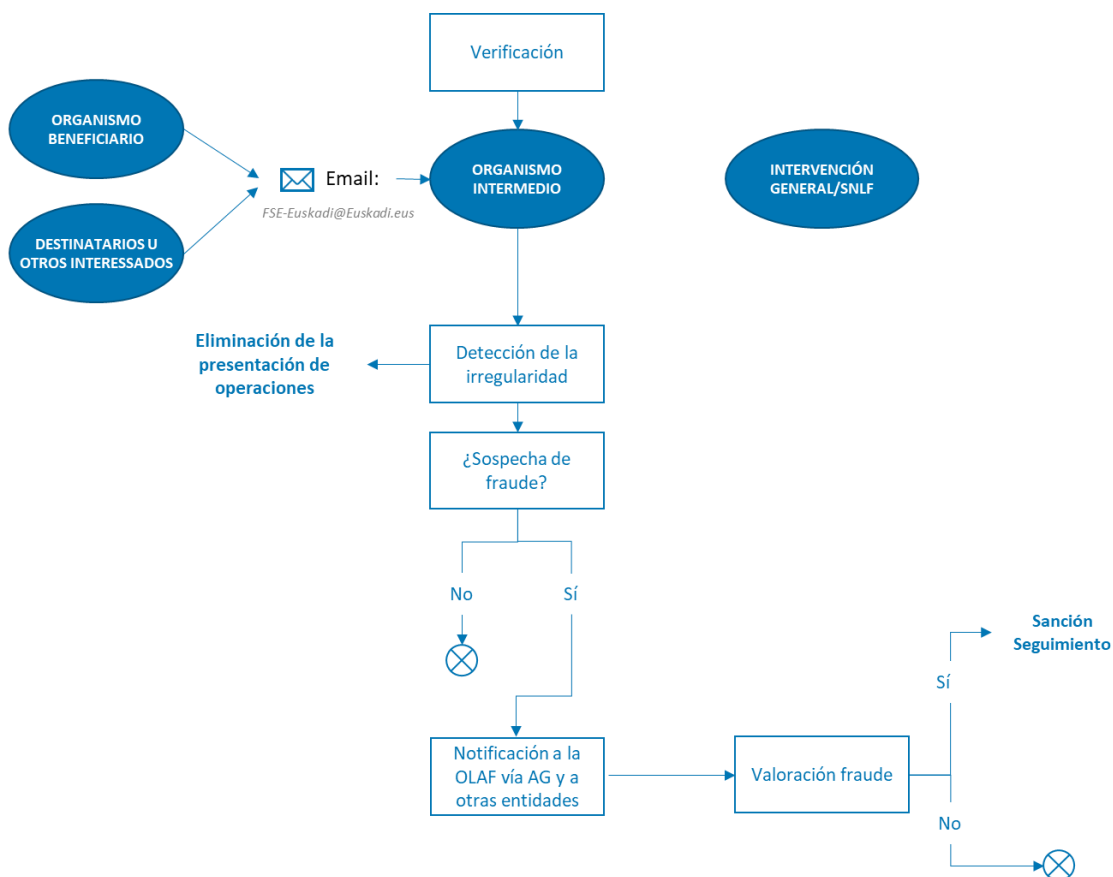
El Organismo Intermedio habilitará una dirección de correo electrónico donde los organismos beneficiarios y otras entidades podrán notificar los casos sospechosos de fraude.

El Organismo Intermedio informará a los organismos beneficiarios y otras entidades sobre el mecanismo habilitado por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para comunicar los hechos que puedan ser constitutivos de fraude o irregularidad en relación con proyectos u operaciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos procedentes de la Unión Europea.

El Organismo Intermedio será el responsable de notificar a los organismos competentes los posibles casos de sospecha de fraude bien a través de la Autoridad de Gestión o bien a través de la Oficina de Control Económico del Gobierno Vasco, para su traslado final a la Oficina de Lucha Anti Fraude (OLAF) de la Comisión Europea.

Se prevé la inclusión de un apartado dentro del Resumen anual de control sobre los casos y sospechas de fraude detectadas durante el año al que se refiera el informe.

Ilustración 2. Procedimiento de corrección y comunicación del fraude



3.4. Seguimiento

Con el fin de proporcionar una pista de auditoría, para todas las acciones que realicen tras detectar un posible fraude, el OI utilizará las herramientas comunes que se implementen por la AG a través de la aplicación informática FSE14-20 para denuncia de irregularidades. Con el fin de proporcionar una pista de auditoría, todas las acciones realizadas por el OI, los Organismos gestores y/o los beneficiarios tras detectar un posible indicio de fraude, quedarán documentadas y almacenadas en dicha aplicación. Esto permitirá que queden documentados y se realice un seguimiento de todos los casos sospechosos de fraude.

Todas las acciones que se realicen tras detectar un posible fraude quedarán documentadas y almacenadas en la aplicación FSE14-20, incluyendo un sello de tiempo (timestamping).

El OI efectuará semestralmente un seguimiento de los casos sospechosos de fraude para actualizar su situación.



Anexo I. Modelo de declaración institucional en relación a la adopción de las medidas antifraude en la gestión y control del Fondo Social Europeo

Uno de los principales objetivos de(entidad) de cara a este período de programación es reforzar, dentro de sus competencias la política antifraude en el desarrollo de sus funciones.

Por ello,(entidad) quiere manifestar su compromiso con los estándares más altos en el cumplimiento de las normas jurídicas, éticas y morales y su adhesión a los más estrictos principios de integridad, objetividad y honestidad, de manera que su actividad sea percibida por todos los agentes que se relacionan con ella como opuesta al fraude y la corrupción en cualquiera de sus formas. Todos los miembros de sus equipos directivos asumen y comparten este compromiso.

Por otro lado, las personas que integran los equipos de trabajo tienen, entre otros deberes, “actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”

El objetivo de esta política es promover dentro de la organización una cultura que desaliente toda actividad fraudulenta y que facilite su prevención y detección, promoviendo el desarrollo de procedimientos efectivos para la gestión de estos supuestos.

A partir de las verificaciones y los controles realizados en las fases previas por los Organismos Intermedios, y de los controles de auditoría y fiscalización llevados a cabo por la Autoridad de Auditoría,(entidad) ha puesto en marcha medidas eficaces y proporcionadas de lucha contra el fraude, basadas en la experiencia obtenida en períodos anteriores y en la reciente evaluación del riesgo de fraude realizada al efecto.

En definitiva, tiene una política de tolerancia cero frente al fraude y la corrupción y han establecido un sistema de control robusto, diseñado especialmente para prevenir y detectar, en la medida de lo posible, los actos de fraude y corregir su impacto, en caso de producirse.

En a