

Nombre de la práctica:

Listas de control de riesgo de fraude de Sicilia

País:

Italia

Categoría de la práctica:

- Prevención y detección del fraude



Contacto:

- Giuseppe Indorante, autoridad de gestión de la región de Sicilia
- Programa operativo regional del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
- Sitio web: <https://www.euroinfosicilia.it/>
- Correo electrónico: dipartimento.programmazione@regione.sicilia.it

Riesgos de fraude contrarrestados

- Conflicto de intereses.
- Elusión o manipulación de procesos de contratación pública (colusión en un procedimiento de licitación, filtración de datos de la licitación)
- Doble financiación.
- Colusión.
- Manipulación de costes de proyectos.
- Otros (otros riesgos de fraude contrarrestados incluyen: declaraciones falsas, corrupción, manipulación de especificaciones técnicas y prestación de servicios fantasma).

Contexto y objetivo(s)

La región de Sicilia, en cuanto autoridad de gestión (AG), gestiona el programa operativo regional del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2014-2020 de Sicilia (<https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/programma-operativo/>), por valor de 4 200 millones EUR de recursos nacionales y de la Unión Europea (UE). En 2019, la AG siciliana elaboró un conjunto específico de listas de control para evaluar metódicamente un amplio abanico de riesgos de fraude, de conformidad con las orientaciones técnicas establecidas por la Comisión Europea en el documento de trabajo EGESIF_14-0021-00, el 16 de junio de 2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment_es.pdf).

Las listas de control tienen como objetivo apoyar a las unidades de control y seguimiento que participan en los controles de primer nivel (<https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/>), con indicadores que reflejan directamente las normas de auditoría de la Comisión Europea (CE). Estas listas de indicadores representan una **herramienta operativa** útil para integrar de forma sistemática metodologías de evaluación en las actividades de verificación de la AG, para evitar inconsistencias y permitir que la AG **señale posibles irregularidades con antelación**.

Descripción de la práctica

Las listas de control de fraude elaboradas por la AG siciliana contienen indicadores con una referencia particular a **los procedimientos de adjudicación y las solicitudes de pago**. Las listas de control incluyen veintitrés cuestiones sobre procedimientos de adjudicación y doce relativas a solicitudes de pago.

La lista de control **que abarca los procedimientos de adjudicación** tiene la estructura siguiente:

1) Selección de los beneficiarios

- Conflictos de intereses.
- Declaraciones falsas en nombre de los candidatos.
- Doble financiación.

2) Ejecución y control

- Corrupción y pagos ilícitos.
- Violación de los procedimientos de licitación.
- Manipulación de las especificaciones técnicas.
- Filtración de datos de la licitación.
- Colusión en un procedimiento de licitación, ofertas desequilibradas y manipulación de ofertas.
- Fuente injustificada de suministrador único.
- División de un contrato en varios.
- Combinación incorrecta de contratos.

A modo de ejemplo, estas son algunas cuestiones relacionadas con **la selección de los beneficiarios en los procedimientos de adjudicación**:

- ¿La selección respetó la política sobre conflicto de intereses, que incluye una declaración del personal y medidas para garantizar que se respeta esta política? ¿El operador encargado del contrato presentó una declaración de conflicto de intereses? ¿Se presentó de manera exhaustiva?
- ¿Se han detectado casos de conflictos de intereses no declarados y de acciones sucesivas?
- ¿La selección de solicitudes de proyectos incluyó un examen de todos los documentos justificativos y todas las auto-declaraciones? ¿Se verificaron las declaraciones temporales o intermedias mediante bases de datos públicas (código de identificación del proyecto, base de datos de la región de beneficiario, etc.)?

Las cuestiones de la lista de control sobre **colusión en un procedimiento de licitación, ofertas desequilibradas y manipulación de ofertas** incluyen:

- ¿La oferta ganadora era demasiado alta con respecto a los costes estimados, precios publicados, servicios similares, precios medios de la industria y precios correctos de mercado?
- ¿Los licitadores que perdieron fueron utilizados como subcontratistas?
- ¿Existen estructuras inusuales en las ofertas (por ejemplo, las ofertas están divididas en porcentajes exactos, la oferta más ventajosa está justo por debajo del umbral de precios aceptable, persistencia de precios altos de todos los licitadores, conexiones evidentes entre licitadores)?

La lista de control sobre **las solicitudes de pago** contiene las siguientes secciones:

- 1) Incorrecta imputación de costes.
- 2) Prácticas de fijación de precios incompletas.
- 3) Facturas falsas, infladas o duplicadas.
- 4) Prestación de servicios fantasma.

Las siguientes cuestiones son muestras de las preguntas que abarcan la evaluación del riesgo de fraude en las solicitudes de pago:

- ¿Es el coste de la mano de obra/servicio/abastecimiento excesivo o inusual?
- ¿El coste de la mano de obra/servicio/abastecimiento no es proporcional al avance del contrato?
- ¿El contratista presenta documentación incompleta o inadecuada?
- ¿Los precios parecen ser demasiado altos en comparación con contratos similares, listas de precios o precios medios de la industria?
- ¿Existen bienes o servicios facturados que no pueden identificarse o calcularse?
- ¿Existe un recibo de los bienes o servicios facturados?
- ¿Corresponden los bienes facturados a un pedido? ¿Es el pedido disputable?
- En cuanto a las facturas: ¿los precios, las descripciones de los artículos y los importes se ajustan al contrato?
- ¿Presentan algunas facturas el mismo importe, cifras, fecha, etc.?
- ¿Está el pago vinculado a un grupo de empresas subcontratadas en un sistema en «cascada»?
- ¿Existen pagos realizados a empresas *offshore*?

El contenido completo de la versión original en italiano de la listas de control pueden descargarse en <https://www.euroinfosicilia.it/misure-antifrode-del-po/> accediendo al archivo ZIP «DDG n.572/2019» al final de la página y abriendo la carpeta «Checklists (October 2019)» → «Allegato 2A_Affidamenti Dlgs 50_rev» y «Allegato 3A_Rimborso_OpBeSe_rev».

Además de las listas de control, la AG implanta una «herramienta **de autoevaluación del riesgo de fraude**», que es una matriz diseñada para realizar evaluaciones de riesgo de fraude de conformidad con la metodología definida por la Comisión Europea y aprobada en 2017, junto con un **grupo de trabajo de autoevaluación del riesgo de fraude** responsable de la formulación de propuestas de lucha contra el fraude y medidas de mitigación *ad hoc* (<https://www.euroinfosicilia.it/p-o-fesr-sicilia-20142020-approvazione-dello-strumento-di-autovalutazione-rs-fraud-risk-assessment-acadg-v-01giugno2017-ed-istituzione-del-gruppo-di-lavoro-per-lautovalutazione-del-rischio-fr/>). La AG siciliana ha examinado la posibilidad de utilizar el sistema de extracción de datos ARACHNE e integrarlo en la herramienta de autoevaluación mencionada: esto permitiría mejores verificaciones y una mejor consolidación de los resultados de búsqueda durante las investigaciones de fraude, lo que mejoraría, por tanto, la eficiencia y precisión de las estrategias de lucha contra el fraude en su conjunto. La fusión de estas dos herramientas requeriría, sin embargo, una importante inversión de tiempo junto con la asignación al proyecto de un equipo *ad hoc* de expertos informáticos.

Características particulares

Estas listas de control *ad hoc* ofrecen una manera práctica de integrar las orientaciones metodológicas de lucha contra la corrupción de la Comisión Europea en las operaciones de la AG, lo que permite **medidas** correctoras más oportunas y específicas.

Lo que aumenta la especificidad de este enfoque es el hecho de que, de las veinte regiones italianas, Sicilia es la única que ha formulado una serie de listas de control para llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los riesgos de fraude en los procedimientos de contratación pública financiados por la UE. Otras regiones solo se basan en «puntos de control» únicos (es decir, preguntas individuales) relacionados con la identificación de casos de fraude e irregularidades.

Balance y resultados

El uso sistemático de listas de control específicas para la evaluación del riesgo de fraude, junto con la ampliación de la base de usuarios de ARACHNE a todos los sujetos que participan de distintas formas en la ejecución y el control de operaciones, permitirá a las autoridades de auditoría (AA) detectar sujetos involucrados en irregularidades con antelación e identificar con rapidez proyectos específicos con riesgo de fraude. Esto supone la posibilidad de reducir el riesgo de fraude en los procedimientos de contratación pública, pero también de identificar mejor patrones comunes y diseñar intervenciones correctoras adaptadas.

Principales factores de éxito

La AG cuenta con, por ejemplo, el **memorando de entendimiento de cooperación** firmado en noviembre de 2011 con la unidad de lucha contra el fraude de la policía financiera italiana (<http://www.gdf.gov.it/>) para apoyar los controles y el intercambio de información relacionada con los fondos de la UE. La AG proporciona anualmente a la policía financiera italiana acceso a la base de datos de beneficiarios de fondos de la UE para el período de programación 2014-2020; los beneficiarios en la base de datos están organizados por provincia siciliana. Como seguimiento de las listas de control mencionadas anteriormente, la AG siciliana informa con rapidez a la policía financiera de «hechos y conductas que podrían constituir violaciones tributarias, posibles perfiles delictivos y delitos económicos y financieros en detrimento del gasto público y el correcto desempeño de las administraciones públicas». La **policía financiera italiana**, que opera como organismo tanto jurídico como administrativo, comunica a la AG los resultados de las verificaciones sobre esos beneficiarios y, si es necesario, informará a la AA del programa operativo especificando el tipo de fraude o irregularidad, las sumas implicadas, el calendario y, finalmente, también la posibilidad de recuperar las sumas de los defraudadores. La policía financiera también formaliza y envía informes a la oficina del fiscal general en caso de fraude o de irregularidades fundamentadas.

Retos enfrentados y enseñanzas extraídas

Uno de los principales retos para la adopción y difusión productiva de prácticas de lucha contra el fraude es la importante **escasez de personal interno** para apoyar su aplicación sistémica. Por tanto, es fundamental para el éxito de estas estrategias adoptar medidas de refuerzo de los recursos humanos que operan en este ámbito, que a menudo es insuficiente. Es igualmente importante formar a todos los organismos de la administración pública en la aplicación adecuada de herramientas como ARACHNE, listas de control del fraude y matrices de autoevaluación.

Una condición previa importante para que la práctica dé lugar a resultados sistémicos positivos continuados es el **fortalecimiento de la capacidad administrativa** de la AG y los organismos intermedios (OI). Esto incluye **el aumento del conocimiento general** sobre la disponibilidad de herramientas existentes, **formación del personal de la AG y los OI** sobre su uso correcto y el fomento de **acciones coordinadas** entre departamentos e instituciones.

Potencial de transmisibilidad

El uso de listas de control exhaustivas para complementar los procedimientos de lucha contra el fraude existentes podría compartirse con otras AG. Las listas de control de la AG siciliana se compartieron durante una sesión de formación para AG que tuvo lugar en las instalaciones de la DG REGIO en Bruselas, el 14 y 15 de enero de 2020, dentro del marco del módulo 6 de formación sobre contratos en relación con la identificación y prevención del fraude en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). El contenido de las listas de control se tradujo al inglés para formar parte del material de futuras formaciones ejecutivas.

