



Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

Asunto: instrución sobre a forma de actuar por parte dos xestores dos fondos agrícolas europeos FEAGA e FEADER en caso de fraude

No seo da Unión Europea outorgase progresivamente, a través da normativa, maior **importancia** á loita contra o fraude na xestión das liñas de axuda dos fondos agrícolas.

Por isto resulta de interese a elaboración desta **instrución**, que orienta aos xestores dos fondos FEAGA e FEADER da Comunidade Autónoma de Galicia -tanto do FOGGA, como aos xestores autorizados- sobre o xeito de actuar para detectar, prever e combater o fraude.

• **Conceptos básicos necesarios:**

→ **Irregularidade:** toda infracción dunha disposición do dereito comunitario correspondente a unha acción ou omisión dun axente económico que teña ou tería por efecto prexudicar ao orzamento xeral das Comunidades ou aos orzamentos administrados por estas, ben sexa mediante a diminución ou a supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por conta das Comunidades, ben mediante un gasto indebido (art. 1.2 do Regulamento (CE) nº 2988/1995).

→ **Risco:** Calquera evento ou problema que poida producirse e ter consecuencias adversas para a consecución dos obxectivos políticos, estratéxicos e operativos para os que se proxecta a axuda, así como a perda de oportunidades.

→ **Indicio ou sospeita de fraude:** irregularidade que dá lugar ao comezo de procedementos administrativos ou xudiciais, de cara a establecer a presenza de intencionalidade.

→ **Fraude:** En materia de gastos, é calquera acción ou omisión intencionada, relativa á:

-- Á utilización ou á presentación de declaracións ou de documentos falsos, inexactos ou incompletos, que teñan por efecto a percepción ou a retención indebida de fondos procedentes do orzamento xeral das Comunidades Europeas ou dos orzamentos administrados polas Comunidades Europeas ou pola súa conta;

-- Ao incumprimento de unha obrigaación expresa de comunicar unha información, que teña o mesmo efecto;

-- Ao desvío deses mesmos fondos con outros fins distintos daqueles para os que foron concedidos nun principio.

(Convenio establecido sobre a base do artigo K.3 do Tratado da Unión Europea, relativo á protección dos intereses financeiros das Comunidades Europeas).

• **Prevención do fraude: Obriga xeral**

Os Estados membros adoptarán, no contexto da PAC, todas as disposicións legais, regulamentarias e administrativas e calquera outra medida necesarias para garantir unha protección eficaz dos intereses financeiros de a Unión e, en concreto, para (...) garantir unha prevención eficaz contra a fraude, en particular no que incumbe aos ámbitos cun elevado nivel de risco, e que deberá ter un efecto disuasorio, tendo en conta os custos e beneficios así como a proporcionalidade das medidas. (artigo 58.1 b) do Regulamento (UE) nº 1306/2013 sobre a protección intereses financeiros).





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

• **Detectar os indicios de fraude: Obriga específica.**

Todos os xestores, respecto a cada unha das medidas que xestionan, deben:

→ Realizar unha **análise de riscos previo**: consiste no estudo dos riscos que concorren en cada medida xestionada e en que fase deben realizarse actuacións de detección máis eficaces. A análise avaliará: que riscos pode presentar a medida, cómo se controlarán, en que fase de controlarán, cales son os indicadores dun posible fraude nesas medidas ('bandeiras vermellas'), etc...

→ Deixar **constancia ou evidencia desa análise**: A análise debe incluírse no Plan de control do xestor. Para deixar constancia os xestores disporán dun **registro de indicadores de irregularidade/fraude** ('bandeiras vermellas').

Na Circular 20/2016 do FEGA -que se acompaña a esta instrución- podedes encontrar exemplos de indicadores (páxina 6 da instrución), que poden servir de referencia.

- **Elementos** que poden influír na detección do fraude:

- Tipoloxía, configuración e estrutura do sistema de xestión da liña de axuda.
- Vulnerabilidade de elementos de control á intromisión do fraude.
- Rexistro de casos de fraude detectados con anterioridade.

- **Exemplo de clasificación e avaliación do risco:**

CLASIFICACIÓN E AVALIACIÓN DO RISCO	RISCO
A normativa reguladora é complexa, extensa, interpretable e extensamente vinculada a outras disposicións normativas	MAIOR
A normativa reguladora é sinxela, con requisitos básicos, claros, concisos e directamente aplicable	MENOR
Alta intensidade da axuda e/ou con limitación de axuda por persoa beneficiaria, que pode propiciar a partición do expediente	MAIOR
Vinculación con outras axudas con obxectos subvencionables similares, con posibilidade de dobre financiación	MAIOR
A información do obxecto da axuda é obtida directamente dos sistemas de información (SIXPAC, rexistros oficiais, etc...)	MENOR
Elevada información e documentación inicial (solicitud de axuda) achegada por parte da persoa solicitante	MAIOR
Participación de axentes intermediarios (consultores, entidades asesoras) en solicitudes de axudas	MAIOR
Sistemas integrados que permitan realizar controis cruzados automatizados	MENOR
Sistemas manuais de verificación con demasiados e complexos elementos de control	MAIOR
Participación de entidades externas de control, organismos delegados nalguna fase de xestión da axuda	MAIOR
Elementos de control claramente identificados, facilmente controlables, verificables e cuantificables	MENOR
Elementos de control con sesgo de subxectividade, dificilmente verificable e cuantificable (ex. Accións de promoción, inversións non produtivas...)	MAIOR
Axudas baseadas en xustificación de gastos e estados contables documentados extensos, fraccionados, complexos, etc...	MAIOR





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

Axudas baseadas na xustificación de gastos mediante opción de custes simplificados, aprobados e validados	MENOR
Vinculación temporal de persoa beneficiaria con axuda que implique manter condicións de elixibilidade e durabilidade de compromisos	MAIOR

- Os xestores deben [aplicar os seus controis a eses riscos](#) e [deixar constancia deses controis](#). Os servizos xestores introducirán os indicadores de fraude nas súas [listaxes de controis administrativos e sobre o terreo](#). (poden empregarse check-list para verificar a existencia ou non de indicadores de fraudes nos diversos expedientes).
- Resulta altamente recomendable o desenvolvemento de [ferramentas informáticas](#), [cruces de bases de datos](#), etc.. para a prevención e detección do fraude. Cada xestor debe implementar, na medida do posible, ese control a través das súas ferramentas informáticas.
- Os xestores deben remitir ao FOGGA os seus documentos básicos desenvolvidos para a prevención e detección do fraude, así como a información sobre as súas ferramentas informáticas: [obriga de remisión de información](#).

● [Distinción entre irregularidades e fraudes:](#)

Todos os fraudes son irregularidades, pero non todas as irregularidades son fraudes.

Para que unha irregularidade sexa fraude é preciso que exista **a intencionalidade**.

Fraude= Irregularidade intencionada= Irregularidade na que o beneficiario **creou artificialmente as condicións requiridas para a concesión da axuda para obter unha vantaxe contraria aos obxectivos da medida.**

● [Actuacións a realizar en caso de irregularidade e en caso de fraude:](#)

[Actuacións a realizar en caso de IRREGULARIDADE:](#) Cando se detecte unha [irregularidade](#):

1) Iniciaranse os seguintes **Procedementos**:

- De terse realizado o pago ao beneficiario: Iniciaranse o [procedemento de reintegro](#). Os xestores deberán dar de alta en SICOP o indebido, indicando como motivo o de 'irregularidades'.
- De non terse realizado o pago ao beneficiario: Aplicaranse as [reduccións e sancións](#) que, de ser o caso, correspondan segundo a normativa aplicable a esa medida.

A [tramitación destes procedementos](#) é independente de que se considere ou non que existen indicios de fraude.

A [competencia](#) para a tramitación [destes procedementos](#) corresponde:

. No caso de que se trate de [medidas/liñas xestionadas polo FOGGA](#): ao **SXA do FOGGA en coordinación cos seus xestores**.

. No caso de que se trate de [medidas xestionadas por órganos autorizados distintos do FOGGA](#): aos **diversos xestores autorizados ou aos seus servizos xurídicos**, segundo a súa propia organización.

2) Os **xestores** analizarán se a irregularidade presenta 'indicios de fraude'.

[Detección e análise de indicios de fraude](#): a aparición dun ou máis indicadores denominados 'bandeiras vermellas' pode ser un dos principais criterios para determinar a existencia de indicios de fraude.





Secretaría

Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

-- Se o **xestor** detecta '**indicios de fraude**' → o comunicará ao seu superior, e a unidade xestora emitirá un informe razoado e xustificado sobre os indicios de fraude, e

-- O **superior xerárquico** → o comunicará ao Servizo de Xestión Administrativa (SXA) do FOGGA, achegando o informe razoado do indicio de fraude.

→ O **SXA** analizará se existen '**indicios fundados de fraude**', para o que poderá recabar os informes complementarios que xulgue oportunos:

A) Se o **SXA** considera que da documentación se desprende a existencia de '**indicios fundados de fraude**':

A.1-- O **SXA** informará a unidade xestora de que a irregularidade vai ser clasificada como '**SOSPEITA DE FRAUDE**' nos procedementos de comunicación de irregularidades á Comisión (Rgl. 2015/1917).

Ademais o **SXA** introducirá en SICOP a información sobre se o expediente ten 'sospeita de fraude', con independencia de que a medida sexa xestionada polo FOGGA ou por xestores autorizados. Para isto marcará a casíña de 'presunto fraude'.

En relación con isto, vaise implementar en SICOP a seguinte información:

☐ Non fraude (o **SICOP** a marcará por defecto en todos os expedientes de irregularidades)

☐ Si fraude: ☐ presunto fraude (o marca o SXA): ☐ Acordo de inicio de sancionador

☐ Admisión a trámite de denuncia penal

☐ fraude: ☐ Resolución de sancionador

☐ ST en vía penal

A.2-- Analizarase se procede a incoación dun procedemento sancionador.

- **Quen** analizará se procede incoar un **procedemento sancionador**?

. No caso de que se trate de medidas/liñas xestionadas polo FOGGA: a análise sobre a procedencia da tramitación e efectiva tramitación do procedemento sancionador corresponderá ao **SXA**, previa proposta á Dirección do FOGGA e decisión por parte do seu titular. Ademais o **SXA** marcará en SICOP a casíña de 'Acordo de inicio de sancionador' e de 'Resolución de sancionador', unha vez que sexan ditados, e

. No caso de que se trate de medidas xestionadas por órganos autorizados distintos do FOGGA: a análise sobre a procedencia da tramitación e efectiva tramitación do procedemento sancionador corresponderá ao órgano xestor autorizado ou aos seus servizos xurídicos, segundo a súa propia organización. Ademais este órgano xestor ou xurídico marcará en SICOP a casíña de 'Acordo de inicio de sancionador' e de 'Resolución de sancionador', unha vez que sexan ditados e remitirá ao SXA toda a información sobre tal sancionador (acordo de inicio, resolución, resolución de recursos...) .





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

Cómpre ter en conta o que dispón a Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencións de Galicia e a específica Orde reguladora da subvención.

- **Quen efectuará a comunicación do procedemento sancionador ao FEGA (á Subdirección Xeral de Fondos Agrícolas)** para a súa remisión ao Servizo Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA)?

O **SXA** informará ao Servizo de Xestión Económica (**SXE**) para que este **comunique por correo electrónico ao FEGA (á Subdirección Xeral de Fondos Agrícolas)** tanto o inicio, como a resolución dos procedementos sancionadores e, de ser o caso, resolución de recursos contra sancionadores, con independencia da contía destes, e o FEGA o comunicará ao Servizo Nacional de Comunicación Antifraude (SNCA).

A.3) Analizarase se procede a remisión das actuacións á vía penal:

- **Quen analizará** se os feitos puideran ser constitutivos dun procedemento **penal**?

A **análise e decisión sobre a remisión á vía penal corresponde ao FOGGA**. En particular, corresponderá ao **SXA** a análise sobre a procedencia de remitir as actuacións á vía penal e posta en coñecemento da Fiscalía, **previa proposta á Dirección do FOGGA e decisión por parte do seu titular**.

. No caso de que se trate de **medidas xestionadas por órganos autorizados distintos do FOGGA** estes deberán **facilitar toda a información e documentación do expediente para que o SXA do FOGGA o remita á vía penal**.

Ademais o **SXA** marcará en SICOP as casiñas de '**Admisión a trámite de denuncia penal**' ou '**ST en vía penal**', cando concorran tales circunstancias.

- **Cando podería existir infracción penal?**

O artigo 308 do Código Penal regula o 'Fraude de axudas e subvencións públicas'. Este artigo establece penas distintas segundo os tramos de contía, é dicir distinguindo se se trata de subvencións de contía superior aos 10.000 euros pero que non exceda dos 100.000 euros, ou ben se trate de subvencións de contía superior aos 100.000 euros. Por isto, debemos considerar como límite inferior para a imputación en vía penal os 10.000 euros.

- **Que información se ten que transmitir á Fiscalía?**

Na **información** que se lle remita **incluírase**:

. a existencia de expediente de 'sospeita ou indicio de fraude', e
. o posible proceso de recuperación que está en curso.

- **Quen comunicará as actuacións practicadas ao FEGA (SubDX de Fondos Agrícolas)?**

O **SXA**, unha vez remitidas as actuacións á vía penal, ou unha vez que reciba esta información dos xestores autorizados informará ao Servizo de Xestión Económica (**SXE**) para que o **comunique por correo electrónico ao FEGA (á Subdirección Xeral de Fondos Agrícolas)**, que á súa vez informará ao Servizo Nacional de Coordinación Antifraude para que poida facer un seguimento.





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

- Advertencia:

- A denuncia dun presunto delito non paraliza a tramitación do correspondente de reintegro, nin a recadación da cantidade indebidamente recibida por parte do beneficiario, agás que existan unha suspensión expresa por parte do órgano xurisdiccional que coñeza do asunto.
- No caso de que xa se tivera iniciado un procedemento sancionador e se admitise a denuncia en vía penal, debe suspenderse a tramitación do procedemento sancionador ata que se reciba a decisión xudicial e notificar tal suspensión á persoa interesada.

B) Se o SXA considera que da documentación se desprende a **NON existencia de 'indicios fundados de fraude':**

O SXA o plasmará nun informe, que remitirá a unidade xestora, a inexistencia de indicios fundados de fraude.

O feito de que non se detecten indicios de fraude non afecta á tramitación do indebido, que sigue o seu desde o inicio.

• Declaración de irregularidades:

Nos casos de irregularidades que afecten a un importe superior a 10.000 euros e con independencia (é dicir, a maiores) das comunicacións a efectuar -xa citadas-, o FOGGA ten a obriga de decláralas na 'Declaración de irregularidades'.

- Quen efectúa a declaración de irregularidades?

O SXE.

- Que inclúe a declaración de irregularidades, entre outras cuestións?

- As irregularidades que foran obxecto dun primeiro acto de comprobación administrativa ou xudicial (acordo de inicio do procedemento de reintegro ou aceptación da denuncia pola autoridade xudicial, respectivamente) e nas que resulten implicadas cantidades superiores a 10.000 euros –referido á contía dos fondos) sen intereses.

- Se estas irregularidades son constitutivas de 'presunto fraude' (IRQ3) ou de 'fraude' (IRQ5), segundo na fase na que se encontre o expediente:

- . acordo de inicio de sancionador ou admisión a trámite da denuncia, no caso de sospeita de fraude, e
- . resolución do procedemento administrativo ou sentenza xudicial, no caso do fraude.

Coa implementación da modificación do SICOP se pode automatizar o contido da declaración de irregularidades en canto ao fraude se refire.

- **Cando se fai a declaración?** A comunicación farase no transcurso dos dous meses seguintes ao final de cada trimestre natural coa comunicación das irregularidades nas seguintes datas:

A comunicación relativa ao primeiro trimestre de cada ano deberá realizarse antes do día 30 do mes de abril, as do 2º trimestre antes do 31 do mes de xullo, as do terceiro trimestre antes do 31 do mes de outubro e as do 4º trimestre antes do 31 do mes de xaneiro do ano seguinte; en todo caso antes do último día laborable dos meses indicados.





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

- Normativa e instrucións: A regulación da declaración de irregularidades se encontra nos seguintes documentos: A.3.1.a) do Regulamento 2015/1971; Circular 19/2019 sobre procedemento para a comunicación de irregularidades respecto do FEAGA e do FEADER e Circular 26/2018 sobre procedemento de irregularidades e recuperacións de pagos indebidos FEAGA e FEADER.

• Seguimento do proceso de detección do fraude:

-- Unidades de persoas encargadas do seguimento:

- . O [Servicio de Auditoría Interna do FOGGA \(SAI\)](#) é a **unidade de seguimento**,
- . O [xeife/a de servizo do SAI](#) é a **responsable antifraude**.

-- Competencias do SAI:

- Facer o seguimento de todo expediente no que concorran indicios fundados de fraude, e
- Deixar constancia deles nunha lista de control. No anexo 5 da Circular 20/2016 do FEAGA se inclúe un modelo de listaxe de control.

A persoa titular do SAI coordinará as actuacións de seguimento emprendidas polo SAI.

-- Para permitir que o SAI poida efectuar este seguimento, desde a determinación da existencia de 'indicios fundados de fraude' o [SXA](#) do FOGGA deberá remitirle toda a información que posúa ao respecto ao SAI.

-- Cando o director do FOGGA o considere de interese, xa sexa por propia iniciativa, ou a iniciativa de calquera das unidades implicadas (xestores, SXA, SXE) crearase unha **Comisión de Seguimento de actuacións contra o fraude**.

- Competencias da Comisión: Seguimento e control de todas as actuacións emprendidas contra o fraude.
- Composición mínima da Comisión: xefe do SXA, xefe do SAI, persoal das unidades xestoras.

No caso de que o director do FOGGA non integre esta comisión, será informado do resultado dos traballos emprendidos.

• Documentación complementaria de interese:

→Circular 20/2016 sobre Actuacións para a detección e prevención do fraude as diversas partes implicadas: Neste circular se explica de forma xeral o procedemento e se poden encontrar modelos de interese para as diversas actuacións.

→Circular 19/2019 sobre o procedemento para a comunicación de irregularidades respecto do FEAGA e FEADER.

→Circular 26/2018 sobre o procedemento de irregularidades de recuperación de indebidos FEAGA e FEADER.

→Regulamento UE 2015/1971 polo que se completa o Regulamento 1306/2013 sobre a notificación de irregularidades.

→Directiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2017, sobre a loita contra a fraude que afecta aos intereses financeiros da Unión a través do Dereito penal (Directiva PIF).

→ Convenio do 26 de xullo de 1995 sobre protección dos intereses financeiros das Comunidades





Secretaría
Rúa dos Irmandiños s/n - Salgueiriños
15781 Santiago de Compostela
T.: 981 546 283 F.: 981 546 191
mediorural.fogga@xunta.es

Europeas.

• **Formación:**

O FOGGA engadirá nos cursos que organice e nas plataformas que teña a súa disposición (moodle nun breve futuro, por exemplo) a formación que xulgue axeitada en materia de fraude en fondos FEAGA e FEADER, á que poderán ter acceso o persoal do FOGGA e os diversos xestores autorizados.

Santiago de Compostela,

O director do FOGGA
(Por Suplencia. Resolución do 03.03.2020)

Marta Forés Lojo

