

Bruselas, 18 de julio de 2025
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	17 de julio de 2025
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2025) 546 final
Asunto:	LIBRO BLANCO para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 546 final.

Adj.: COM(2025) 546 final



Bruselas, 16.7.2025
COM(2025) 546 final

LIBRO BLANCO
para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude

1. Introducción

Los Tratados de la Unión Europea («UE») establecen que combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE es una responsabilidad compartida de la UE y sus Estados miembros¹. La Comisión Europea tiene la responsabilidad clave de proteger los intereses financieros de la UE², a través de sus ordenadores delegados, y para ello trabaja junto con varios órganos y organismos especializados que se han creado a lo largo de los años. También tiene en cuenta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (el TCE). Junto con las autoridades competentes de los Estados miembros y los ordenadores delegados de todas las instituciones, órganos y organismos, forman la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE.

La arquitectura de lucha contra el fraude de la UE ha evolucionado a lo largo del tiempo para abordar las amenazas en constante evolución para los intereses financieros de la UE. El fraude transnacional, en particular el fraude en materia de IVA, o la actividad de las redes de delincuencia organizada dirigida a los fondos europeos han aumentado. También hay cada vez más pruebas del papel fundamental de la delincuencia organizada en los mecanismos de fraude y, por otro lado, del importante papel del fraude en la financiación de otras formas de delincuencia grave y organizada, en particular el terrorismo. Los infractores ahora hacen uso de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial (IA), la comunicación encriptada y las criptomonedas, para llevar a cabo y ocultar sus actividades delictivas, lo que aumenta la dificultad. Además, los modos de gestión están evolucionando y el elevado aumento del volumen del presupuesto de la UE, impulsado por NextGenerationEU, ha provocado un incremento de los importes que están expuestos al riesgo de fraude e irregularidades. La revisión del marco de la arquitectura de lucha contra el fraude representa una oportunidad para abordar mejor todos los retos y colmar las brechas existentes en la protección de los intereses financieros de la UE. El proceso de revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude también supondrá una oportunidad para mejorar y agilizar la cooperación entre los distintos agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude. El presente libro blanco pretende preparar el proceso planteando una profunda reflexión sobre varias preguntas clave que podrían analizarse en la próxima revisión.

La revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude complementa el trabajo preparatorio del próximo marco financiero plurianual (el MFP). El objetivo es garantizar que el próximo MFP pueda beneficiarse de una arquitectura de lucha contra el fraude reforzada y más eficiente para proteger los intereses financieros de la UE haciendo el mejor uso posible de los recursos (en particular en lo que respecta a la complementariedad y coordinación de las funciones y actividades de todos los agentes pertinentes). Contribuirá a alcanzar los objetivos establecidos por la Comisión en sus propuestas para el próximo presupuesto a largo plazo de la UE. Lo hará, en particular, abordando las complejidades, debilidades y limitaciones del sistema actual, maximizando el efecto de cada euro gastado en centrarse en las prioridades y objetivos de la UE donde su actuación aporta el mayor valor añadido, y garantizando la rendición de cuentas y la trazabilidad de los fondos de la UE.

¹ Artículo 310, apartado 6, y artículo 325 del TFUE.

² Artículo 317 del TFUE.

La revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude también complementa otras iniciativas estratégicas recientes o en curso en ámbitos estrechamente relacionados con la lucha contra el fraude, como la propuesta de Directiva sobre la lucha contra la corrupción mediante el Derecho penal³, el Reglamento sobre condicionalidad⁴ y la supervisión en el marco del informe anual sobre el Estado de Derecho.

El Parlamento Europeo concede una especial importancia a la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude. La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, en su «Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea – Lucha contra el fraude: informe anual 2023» (el informe CONT)⁵, destacó la necesidad urgente de reforzar y modernizar la arquitectura de lucha contra el fraude a la luz de los nuevos retos y oportunidades⁶. En particular, el informe CONT hace hincapié en la necesidad de evaluar y minimizar las duplicaciones y solapamientos de los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude, promover las estrategias de lucha contra el fraude a escala nacional, potenciar el uso de herramientas y bases de datos digitales, considerar la posibilidad de una estructura de gobernanza centralizada, proporcionar una visión estratégica y abordar las deficiencias estructurales, y mejorar el marco de notificación incorporando resultados de todos los componentes en el informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la UE (el informe PIF) con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

El TCE también ha adoptado varios informes especiales sobre la lucha contra el fraude⁷ y está realizando otras auditorías relacionadas con el fraude⁸. En particular, está evaluando los acuerdos de trabajo y la coordinación entre la Fiscalía Europea, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)⁹, así como la eficacia de los sistemas nacionales de control en la gestión de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹⁰ y en la prevención, detección y, en caso necesario,

³ COM(2023) 234 final.

⁴ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 4331 de 22.12.2020, p. 1.

⁵ Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea – Lucha contra el fraude: informe anual 2023, 1 de abril de 2025, Parlamento Europeo, Comisión de Control Presupuestario, ponente: Gilles Boyer.

⁶ Véase también *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face* [«Arquitectura de lucha contra el fraude de la Unión: el papel de los agentes a escala de la UE, cómo cooperan y los retos a los que se enfrentan», documento en inglés], un estudio solicitado por la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios, Dirección General de Políticas Interiores, PE 763.761, del Centro de Servicios de Estrategia y Evaluación (Centre for Strategy and Evaluation Services, CSES), agosto de 2024.

⁷ Por ejemplo, Informe especial 07/2024 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los sistemas de la Comisión para recuperar los gastos irregulares de la UE.

⁸ Por ejemplo, sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los sistemas de control de los Estados miembros, y sobre la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión (CAFS).

⁹ La publicación está prevista para septiembre de 2025. El ponente es J. Gregor.

¹⁰ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

corrección del fraude¹¹. Una tercera auditoría en curso¹² evaluará la eficacia del plan de acción de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de 2019 de la Comisión (CAFS)¹³.

La revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se llevará a cabo utilizando un enfoque holístico. Establecerá los agentes principales de la arquitectura de lucha contra el fraude, determinará y subsanará las lagunas que pueden resultar perjudiciales para los intereses financieros de la UE y fomentará la eficacia en cada fase del ciclo de lucha contra el fraude (prevención, detección, investigación, enjuiciamiento y correcciones/recuperaciones). Como se establece en ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior¹⁴, los resultados de la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude contribuirán a aumentar la complementariedad entre los ordenadores delegados, la Fiscalía Europea, la OLAF, Europol, Eurojust, la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales (ALBC) y la Autoridad Aduanera de la Unión Europea propuesta. La lucha contra el fraude puede tener más éxito si se centra en una mejor recopilación de información, un mejor uso de la información y del intercambio de datos, un acceso reforzado a los datos, el uso de tecnologías modernas, en particular la IA, para una mejor detección e investigación del fraude, sinergias mejoradas en el uso de medios de investigación, tanto penal como administrativa, y una mayor cooperación. La disuasión y respuesta eficaces estarán en el centro de la revisión. Si bien la revisión se centrará específicamente en mejorar la arquitectura de lucha contra el fraude para garantizar que los fondos de la UE estén mejor protegidos contra el fraude, la revisión también podrá apoyar la lucha contra otros delitos graves.

El presente libro blanco plantea algunas vías que se pueden explorar en la próxima revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude. El resultado de la revisión de esta arquitectura se presentará en una Comunicación de la Comisión en 2026, que irá acompañada de posibles propuestas legislativas, según proceda. Esta seguirá los resultados de las evaluaciones en curso de los marcos jurídicos aplicables a determinados agentes pertinentes para la arquitectura de lucha contra el fraude, y del Reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de la UE¹⁵, así como la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión (la Directiva PIF)¹⁶.

2. La arquitectura de lucha contra el fraude de la UE y sus agentes

La capacidad de la UE para luchar contra el fraude y las irregularidades ha evolucionado a lo largo de los años y se ha reforzado con nuevos agentes, cada uno de los cuales contribuye a un esfuerzo coordinado. A escala de la UE, la responsabilidad de salvaguardar los intereses financieros de la UE se confió en primer lugar a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra

¹¹ La publicación está prevista para diciembre de 2025. El ponente es I. Maletić.

¹² La publicación está prevista para septiembre de 2026. El ponente aún está por decidir.

¹³ Plan de acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el Fraude - revisión de 2023, COM(2023) 405 final.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de abril de 2025, «ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior», COM(2025) 148 final.

¹⁵ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

¹⁶ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, DO L 198 de 28.7.2017, p. 29.

el Fraude (UCLAF) en 1988¹⁷, y posteriormente a la OLAF. Paulatinamente se han ido creando otras entidades implicadas en los esfuerzos de lucha contra el fraude para mejorar la eficacia del sistema protector de los intereses financieros de la UE.

Estos son los principales agentes a escala de la UE cuyas responsabilidades son pertinentes para la lucha contra el fraude y que, juntos, constituyen la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE:

- En las instituciones, órganos y organismos, los ordenadores delegados son responsables del gasto regular y del buen uso del presupuesto de la UE, en consonancia con las prioridades y modalidades estratégicas definidas por los colegisladores en programas plurianuales, teniendo en cuenta también las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna. De este modo, también deben detectar y prevenir el fraude y las irregularidades y adoptar medidas administrativas para proteger el presupuesto de la UE y recuperar los fondos de la UE gastados indebidamente de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento Financiero¹⁸. En virtud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, según el cual la principal responsabilidad de prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses reside en los Estados miembros, los ordenadores delegados deben proporcionar garantías de que los Estados miembros cumplen esta obligación¹⁹. En el ámbito de los ingresos, los ordenadores delegados se aseguran de que los Estados miembros cumplan su responsabilidad de poner los recursos propios a disposición del presupuesto de la UE de forma oportuna y correcta.
- La OLAF es responsable de realizar investigaciones administrativas para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal. La OLAF ejerce sus facultades de investigación (en particular las verificaciones *in situ*) con total independencia tanto en el ámbito de los gastos como en el de los ingresos. Varios Reglamentos rigen sus investigaciones, así como su cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros y con otros agentes de la arquitectura de lucha contra

¹⁷ La UCLAF era un grupo de trabajo creado en el seno de la Secretaría General de la Comisión Europea. Dio lugar a la creación de la OLAF en 1999. Véase la Decisión 1999/352/CE de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), DO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

¹⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida), DO L, 2024/2509 de 26.9.2024.

¹⁹ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

el fraude²⁰. Además, la OLAF es el principal servicio de la Comisión en el diseño y desarrollo de una política europea contra el fraude²¹.

- Desde 2021, la Fiscalía Europea²² ha operado como una oficina única en los Estados miembros de la UE participantes²³, que le han transferido la facultad de investigar, procesar y llevar a juicio a los autores de delitos que afectan a los intereses financieros de la UE como se establece en la Directiva PIF («delitos PIF»), en particular el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales, así como la delincuencia organizada cuando se centra en los delitos PIF, de conformidad con el Reglamento sobre la Fiscalía Europea. La Fiscalía Europea combina actividades procesales a escala de la UE y nacional en un enfoque unificado para la lucha contra los delitos PIF.
- Eurojust²⁴ se creó en 2002. Se trata de una agencia de la UE que actúa como punto central para que las autoridades judiciales nacionales puedan trabajar conjuntamente para luchar contra los delitos transfronterizos graves, incluida la corrupción. Apoya y coordina las actividades de las autoridades nacionales (tanto de países no pertenecientes a la UE como de los Estados miembros de la UE) en la investigación y enjuiciamiento de los delitos transnacionales (por ejemplo, el fraude, la delincuencia organizada y el terrorismo).
- Europol²⁵ inició su actividad en 1999. Su misión es asistir a las autoridades policiales de los Estados miembros en la prevención y lucha contra toda forma grave de delincuencia internacional y organizada, ciberdelincuencia y terrorismo. Presta asistencia analítica y operativa a dichas autoridades y colabora con Estados socios no pertenecientes a la UE y organizaciones internacionales para mejorar la cooperación.

²⁰ Estos reglamentos son:

1. Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) («Reglamento de la OLAF»);
2. Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, en lo que se refiere a la secretaría del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF);
3. Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude;
4. Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades;
5. Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, y
6. Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

²¹ *Governance in the European Commission*, [«Gobernanza en la Comisión Europea», documento en inglés], Comunicación de la Comisión de 24.6.2020, C(2020) 4240 final, p. 16.

²² Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (el Reglamento sobre la Fiscalía Europea), DO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

²³ Todos los Estados miembros participan en la Fiscalía Europea, excepto Dinamarca, Irlanda y Hungría.

²⁴ Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, PE/37/2018/REV/1, DO L 295 de 21.11.2018, p. 138.

²⁵ Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), DO L 121 de 15.5.2009, p. 37.

- Como el auditor externo de la UE, el TCE examina todas las cuentas de ingresos y gastos de la UE con el fin de ofrecer al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración anual sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad de las operaciones correspondientes. De este modo, también informa sobre las irregularidades. Además, el TCE adopta informes especiales y revisiones sobre una amplia variedad de ámbitos del gasto y las políticas de la UE.
- La ALBC se creó en 2024 para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Estará plenamente operativa a partir del 1 de enero de 2028. Sus facultades permitirán que apoye la coordinación operativa de las autoridades nacionales encargadas de la supervisión o de producir inteligencia financiera. Además, se han conferido a la ALBC facultades directas de supervisión, en particular la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias y medidas administrativas a los operadores y entidades financieras (en particular bancos) bajo su supervisión directa, para garantizar que aplican las normas de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de forma correcta y coherente. Estas normas han sido revisadas y se aplicarán en toda la UE a partir de mediados de 2027.
- El 17 de mayo de 2023, la Comisión propuso la creación de una Autoridad Aduanera de la UE como parte del paquete de reformas aduaneras²⁶. El objetivo es adoptar a través de esta nueva autoridad un enfoque digital más centralizado, especialmente con respecto a la gestión del riesgo y los controles de las aduanas, para garantizar una unión aduanera más eficaz, fortalecida y a prueba de fraudes y desempeñar un papel esencial en la lucha contra el fraude en las fronteras exteriores de la UE.

La cooperación entre las instituciones y los Estados miembros de la UE, y entre los propios Estados miembros, es esencial, ya que la protección de los intereses financieros de la UE es una responsabilidad común para la UE y las autoridades nacionales. Los Estados miembros son responsables de adoptar, aplicar y hacer cumplir las normas y procedimientos que salvaguardan eficazmente los intereses financieros de la UE. También desempeñan un papel destacado y obligaciones específicas para detectar, notificar y abordar las actividades fraudulentas contra el presupuesto de la UE. Por ejemplo, en el ámbito de la fiscalidad, la red de los Estados miembros Eurofisc²⁷ se creó en 2010 para luchar contra el fraude transfronterizo en materia de IVA. Su mandato cubre el tratamiento conjunto y el análisis de datos, la coordinación de las acciones de seguimiento y el acceso a los datos aduaneros sobre las importaciones exentas de IVA²⁸.

El Derecho de la Unión establece una cooperación leal y eficaz entre la Comisión a través de la OLAF y las autoridades competentes de los Estados miembros, así como el apoyo de la OLAF a las causas penales de la Fiscalía Europea o su complementación con investigaciones

²⁶ Véase, en particular, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen el Código Aduanero de la Unión y la Autoridad Aduanera de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 952/2013, COM(2023) 258 final. La propuesta se encuentra en manos de los legisladores.

²⁷ Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, DO L 268 de 12.10.2010, p. 1.

²⁸ Europol, Eurojust y Eurofisc aún se caracterizan por el «espíritu del tercer pilar intergubernamental» en el sentido de que dependen de la decisión final adoptada por las autoridades nacionales, a las que no pretenden sustituir.

administrativas. Ya se ha logrado un buen nivel de cooperación entre los agentes de la lucha contra el fraude. Esto incluye el apoyo de la OLAF a las causas penales de la Fiscalía Europea o su complementación con investigaciones administrativas; la coordinación de las actividades de investigación de las autoridades de los Estados miembros, la prestación de asistencia a dichas autoridades, la realización de investigaciones conjuntas con el apoyo y la participación de la Fiscalía Europea, Europol, Eurojust, la OLAF y las autoridades de los Estados miembros, reuniones operativas, y un intercambio anual de puntos de vista entre la OLAF²⁹, la Fiscalía Europea, Europol, Eurojust y el TCE con el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Un enfoque estratégico sobre las sinergias y la optimización de los recursos se ha convertido en algo esencial, debido tanto a los distintos mandatos y capacidades de los diferentes agentes de la lucha contra el fraude como a la incorporación de los nuevos agentes a la arquitectura. Es fundamental que cada entidad pueda desempeñar su función en un sistema fluido y eficaz para prevenir y luchar contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE.

3. Áreas de interés para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude

3.1 Medidas preventivas reforzadas

Ya existen sistemas sólidos de prevención del fraude para los fondos de la UE y la Comisión ha adoptado medidas para mejorarlos continuamente como parte de su estrategia de control interno. Además, el Reglamento Financiero de 2024³⁰ ha introducido varias innovaciones que ayudarán a seguir reforzando la prevención y la detección, la corrección y el seguimiento de las irregularidades, en particular el fraude y la corrupción a partir del próximo MFP. Estas incluyen:

- Varias mejoras³¹ en el **sistema de detección precoz y exclusión (EDES)**³² y la ampliación de su alcance a la gestión compartida (y a la gestión directa con los Estados miembros) a partir del 1 de enero de 2028. El EDES permite detectar operadores económicos fraudulentos o poco fiables en una fase temprana y sobre la base de hechos alegados. Si se determina que ha existido una conducta indebida, un operador económico puede ser excluido temporalmente de recibir fondos de la UE durante un período de hasta cinco años. El EDES también puede, en determinadas condiciones, dar lugar a la imposición de sanciones económicas. Las decisiones se registran en una base de datos central a la que pueden acceder todas las instituciones, órganos y organismos de la Unión y las autoridades de los Estados miembros.

²⁹ Artículo 16 del Reglamento n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo, DO L 248, p. 1.

³⁰ Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida), DO L, 2024/2509 de 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ Estas mejoras incluyen un procedimiento acelerado, una presunción jurídica de notificación, la posibilidad de excluir a los titulares reales y algunos nuevos casos de falta profesional grave que pueden dar lugar a la exclusión.

³² El EDES se creó en 2016 como uno de los instrumentos para proteger los intereses financieros de la UE.

- Las aportaciones obligatorias a la **herramienta única de extracción de datos y valoración del riesgo (Arachne+)** con fines de auditoría y control a partir del 1 de enero de 2028. Los datos recopilados por las autoridades de todos los Estados miembros en relación con todos los fondos se incluirán en una herramienta única a escala de la UE. Esto mejorará las funciones de control y auditoría en toda la UE y ayudará a las autoridades nacionales y a los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude en la prevención, la detección, la corrección y el seguimiento del fraude, la corrupción y las irregularidades, en particular los conflictos de intereses y la doble financiación. El uso de Arachne+ por parte de las autoridades de gestión seguirá siendo voluntario, pero el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han acordado examinar nuevamente el uso obligatorio de Arachne+ sobre la base de una evaluación de la disponibilidad de la herramienta que la Comisión presentará en 2027.

Las actividades de prevención del fraude deben continuar y podrían seguir mejorando.

La OLAF ha adquirido una experiencia considerable y una amplia red de puntos de contacto con los Estados miembros y terceros países en la elaboración de estrategias de lucha contra el fraude tanto en los Estados miembros como en países no pertenecientes a la UE. Todos los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude deben utilizar la experiencia inestimable de la OLAF en la prevención del fraude y la corrupción en la medida de lo posible. También se debe animar a los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude a que utilicen los servicios de coordinación antifraude (AFCOS), gestionados por la OLAF, para impulsar la colaboración entre los organismos nacionales y de la UE en la prevención del fraude y la corrupción. También se debe hacer un mejor uso del intercambio de información con arreglo al Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo para incrementar la asistencia mutua entre las autoridades administrativas nacionales en el contexto de la prevención del fraude³³.

La prevención del fraude es particularmente importante en el **ámbito de los ingresos, ya que es poco probable que las autoridades puedan recuperar los importes evadidos por los autores del delito**. Es responsabilidad de los Estados miembros recuperar los importes perdidos (especialmente el IVA y los derechos de aduana), sin embargo, las autoridades nacionales no pueden recuperar la mayoría de las pérdidas aunque se identifique, procese y condene a los infractores, ya que estos habitualmente declaran su insolvencia o quiebra o se encuentran fuera de la jurisdicción de la UE. Por tanto, las investigaciones administrativas actualmente se centran en detectar el fraude en una fase temprana y en coordinar los controles realizados por las autoridades nacionales para impedir futuras importaciones fraudulentas y adoptar medidas cautelares para proteger el presupuesto de la UE. El enfoque de las investigaciones penales en este ámbito se centra en gran medida en identificar las redes delictivas implicadas en el fraude, poner fin a sus actividades, dismantelar dichas redes y evitar la actividad fraudulenta en el futuro y las pérdidas correspondientes.

Las **estrategias de lucha contra el fraude** son esenciales para abordar el fraude y la corrupción de una forma exhaustiva que integre medidas a lo largo del ciclo de lucha contra el fraude, en particular la prevención. La estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión y su plan de acción se revisaron en 2023. El nuevo plan de acción contiene cuarenta y cuatro acciones que

³³ Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L 82 de 22.3.1997, p. 1.

se agrupan en siete temas que cubren las prioridades de la Comisión en el ámbito de la lucha contra el fraude. La digitalización es el primer tema del plan y una cuarta parte de las acciones se centran en mejorar el uso por parte de la Comisión y los Estados miembros de herramientas informáticas destinadas a la lucha contra el fraude (por ejemplo, Arachne, EDES y el IMS³⁴). El plan también prevé un aumento de la cooperación en el seno de la Comisión y con socios externos clave y la sociedad civil para proteger la financiación de la UE. Otros temas son el MRR, el fraude aduanero y el refuerzo de la ética y de la cultura de lucha contra el fraude de la Comisión. La ejecución del plan de acción está en curso. Asimismo, los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas cuentan con estrategias sectoriales de lucha contra el fraude que fortalecen aún más el marco de lucha contra el fraude en vigor.

Para seguir mejorando la prevención, las estrategias de lucha contra el fraude y sus planes de acción correspondientes también podrían aplicarse a escala nacional. No todos los Estados miembros cuentan con estrategias nacionales de lucha contra el fraude actualmente y las estrategias existentes no siguen necesariamente un enfoque coherente. Esto puede dar lugar a debilidades y carencias en el enfoque global de la lucha contra el fraude.

3.2 Mejorar la detección

Detectar las irregularidades, el fraude y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la UE en la fase más temprana posible es una condición previa necesaria para la aplicación efectiva del ciclo de lucha contra el fraude tanto a escala nacional como de la UE.

a. Notificación

A escala nacional, la responsabilidad principal de los Estados miembros consiste en detectar y notificar oportunamente el fraude y la corrupción a la Fiscalía Europea para su investigación y enjuiciamiento, e informar de otras irregularidades a la OLAF con celeridad, proporcionándole datos fiables sobre actividades fraudulentas. Estos pasos son fundamentales para que la Comisión conozca la información indispensable sobre las irregularidades probadas o presuntas y el fraude detectado en los Estados miembros. A este respecto, el próximo MFP representa una oportunidad para revisar la idoneidad de los procedimientos de notificación nacionales.

El uso de los instrumentos existentes, como el IMS, OWNRES³⁵ y EDES (respecto a su función de detección temprana), puede contribuir significativamente a una mayor difusión de la información que podría dar lugar a la adopción de medidas preventivas adecuadas y a la detección temprana de casos de fraude.

Además, la protección de los denunciantes es una poderosa herramienta en la lucha contra el fraude y la corrupción. Puede desempeñar un papel fundamental para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas de la conducta tanto gubernamental como empresarial y revelar actividades fraudulentas que de otro modo son difíciles de detectar. La implementación efectiva

³⁴ El sistema de gestión de irregularidades (IMS) es un sistema electrónico específico para la notificación de irregularidades. Se ha desarrollado y puesto a disposición de los Estados miembros y países beneficiarios. El IMS se integra en el sistema de información antifraude (AFIS) y es utilizado por treinta y cinco países.

³⁵ La Comisión ha desarrollado una base de datos de recursos propios (OWNRES) a modo de sistema electrónico para facilitar la notificación y el seguimiento de casos de fraude e irregularidades que afectan al derecho a los recursos propios tradicionales.

de la Directiva de la UE sobre la protección de denunciantes³⁶ puede contribuir a una detección mejor y más temprana de actividades fraudulentas que afectan a los intereses financieros de la UE.

b. Intercambio de información entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude

Eurojust y Europol mejoran la capacidad de la UE para luchar contra el fraude garantizando una coordinación efectiva entre los respectivos órganos judiciales y policiales y facilitando el intercambio de información. Ayudan a superar las limitaciones planteadas por las fronteras nacionales y los diferentes marcos jurídicos, fortaleciendo de esta forma la respuesta colectiva de la UE frente al fraude y la corrupción y dificultando la capacidad de los autores de un delito para aprovechar las disparidades entre los sistemas nacionales. Resulta esencial que Europol y Eurojust mejoren su colaboración para garantizar una cobertura integral del proceso de justicia penal en su conjunto, facilitando así la transición de las investigaciones a enjuiciamientos efectivos y condenas de los delincuentes.

La cooperación y el intercambio de datos e información entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude son fundamentales para la detección. Teniendo en cuenta el creciente volumen de datos, cualquier mecanismo que facilite el intercambio de información, sobre la base de datos coherentes y armonizados, podría resultar útil. Cuando sea viable, dicho intercambio podría realizarse en tiempo real y de manera interoperable, en cumplimiento de las normas en materia de protección de datos, para mejorar la eficacia del intercambio de datos y facilitar una acción oportuna y coordinada por todos los agentes pertinentes. Por ejemplo, un intercambio inmediato de información práctica esencial con vistas a facilitar la notificación de indicios de delito a la Fiscalía Europea sin dilación indebida³⁷. Otro ejemplo es que los datos recopilados por la OLAF durante las investigaciones sobre el fraude aduanero pueden ser útiles para Europol en su trabajo de lucha contra la elusión de las medidas restrictivas de la UE (sanciones).

c. Uso de nuevas tecnologías y de la IA, análisis de datos e intercambio de inteligencia

Los infractores están utilizando nuevas tecnologías para encontrar formas novedosas de cometer fraude. Sin embargo, la IA y las nuevas herramientas informáticas también pueden ayudar a los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude a luchar contra este. La capacidad de estas herramientas para analizar grandes cantidades de datos puede resultar particularmente útil en la detección del fraude en etapas tempranas.

En cuanto a la **prevención y detección**, en la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se podrían analizar las siguientes preguntas clave:

³⁶ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, DO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

³⁷ Véase el artículo 24 del Reglamento sobre la Fiscalía Europea.

- ¿Cómo se puede asegurar que todos los agentes tomen las medidas adecuadas (en particular el intercambio de la información necesaria) lo antes posible tanto a escala nacional como de la UE para mejorar las capacidades de prevención y detección del fraude en toda la UE?
- ¿Cómo se puede garantizar el acceso temprano a información práctica sobre las irregularidades y el fraude notificados, en particular entre órganos de investigación de la UE independientes?
- ¿Qué modificaciones legislativas son necesarias para facilitar el acceso de todos los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude a los datos pertinentes, el intercambio de información y la puesta en común de soporte técnico, aprovechando los puntos fuertes de cada agente de la arquitectura de lucha contra el fraude y con sujeción a las garantías procesales y de protección de datos adecuadas?
- ¿Cómo pueden las estrategias nacionales de lucha contra el fraude fortalecer esta lucha?
- ¿Cómo se puede garantizar la notificación eficaz por parte de los Estados miembros de los presuntos casos de irregularidades y fraude (IMS, OWNRES) y su uso para la prevención y detección?
- ¿Cómo se puede aprovechar el uso por parte de los Estados miembros y los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude de nuevas herramientas de IA, así como de las herramientas existentes como EDES y Arachne+ para aumentar el nivel de prevención y detección?

3.3 Mejorar las capacidades de investigación y enjuiciamiento

a. Intercambio de datos, análisis operativo y capacidades forenses en la fase de investigación

Existe un potencial considerable de recopilación, intercambio y análisis de los datos disponibles en las herramientas digitales de los respectivos agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude, en particular con el uso de la IA. Sin embargo, este potencial está limitado por las diferencias en la forma que los Estados miembros utilizan e intercambian la información. Dichas discrepancias pueden producirse en diferentes etapas de la cadena de lucha contra el fraude, pero siguen teniendo importantes consecuencias en la fase de investigación.

Los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude ya pueden acceder a las bases de datos de otros agentes, pero aún pueden mejorarse las condiciones en las que tienen lugar dicho acceso y el intercambio de datos. Por ejemplo, podría resultar útil, en determinadas condiciones y con sujeción a las garantías procesales y de protección de datos adecuadas, crear normas específicas que permitan a la OLAF y a la Fiscalía Europea intercambiar información con Eurofisc y facilitarles el acceso centralizado a escala de la UE a determinada información en materia de IVA para que puedan investigar posibles fraudes o irregularidades relacionadas con este impuesto.

Otro ámbito donde pueden desarrollarse mejores sinergias está relacionado con el uso de conocimientos especializados. Todos los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude utilizan capacidades analíticas internas o conocimientos especializados en materia forense para

realizar su trabajo. En el contexto de las limitaciones de recursos para la administración de la UE, podrían aplicarse disposiciones administrativas adecuadas para permitir la puesta en común de los conocimientos especializados existentes y el desarrollo de capacidades conjuntas para las investigaciones contra el fraude modernas que implican a diferentes agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude.

Entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE, la OLAF y Europol cuentan con una dilatada y excepcional experiencia en análisis forenses y operativos. Europol ya facilita el intercambio de información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, en particular la policía y las aduanas. Sin anticipar los resultados de la evaluación en curso, podría considerarse una mayor intervención de Europol como agente potencialmente más importante de la UE en materia de análisis de datos y adquisición forense durante la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude y en el contexto de la actualización del mandato de Europol, anunciada en *ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior*³⁸. Asimismo, la cooperación estrecha y el intercambio sólido de información entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude también podrían permitir el seguimiento de pistas para otros delitos graves que puedan surgir en las investigaciones de fraude.

Por último, el Centro Aduanero de Datos de la UE, gestionado por la nueva Autoridad Aduanera de la Unión Europea³⁹, proporcionará un conjunto de datos en tiempo real sobre los flujos aduaneros y una capacidad de análisis de datos reforzada que permitirá mejorar la gestión del riesgo y de los controles aduaneros en las fronteras exteriores.

b. Complementariedad y coordinación reforzadas entre la Fiscalía Europea y la OLAF

Teniendo en cuenta el objetivo común de la Fiscalía Europea y la OLAF de proteger el presupuesto de la UE, el Reglamento sobre la Fiscalía Europea prohíbe expresamente las investigaciones administrativas paralelas de la OLAF en relación con los mismos hechos sobre los que la Fiscalía Europea esté realizando una investigación penal, mientras que el legislador de la Unión ha dejado claro que la Fiscalía Europea y la OLAF deben establecer y mantener una estrecha cooperación destinada a garantizar la complementariedad de sus respectivos mandatos y evitar la duplicación. El Reglamento sobre la Fiscalía Europea especifica que esta puede solicitar a la OLAF que «apoye o complemente» su actividad, en particular en lo que

³⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de abril de 2025, *ProtectEU: una Estrategia Europea para la Seguridad Interior*, COM(2025) 148 final.

³⁹ Véase la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen el Código Aduanero de la Unión y la Autoridad Aduanera de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 952/2013, COM(2023) 258 final.

respecta a la realización de investigaciones administrativas⁴⁰. El Reglamento de la OLAF, modificado posteriormente, calificó estas investigaciones administrativas como «investigaciones complementarias», aunque puedan no siempre implicar actividades investigadoras, ofreciendo un marco jurídico específico para que la OLAF las lleve a cabo y coopere con la Fiscalía Europea.

El apoyo de la OLAF a la Fiscalía Europea y las investigaciones complementarias también se reflejan en el Acuerdo de trabajo entre la OLAF y la Fiscalía Europea⁴¹, que establece que deben tener como objetivo la recopilación de información pertinente para la adopción de medidas cautelares o la ejecución de medidas financieras, disciplinarias o administrativas. Las investigaciones complementarias y las actividades de la OLAF pueden ser necesarias, en particular, en las siguientes situaciones: i) el plazo de prescripción aplicable al delito investigado por la Fiscalía Europea plantea un obstáculo concreto para la recuperación efectiva; ii) existe una necesidad de adoptar medidas cautelares administrativas y, cuando sea posible, poner en marcha acciones de recuperación en una fase temprana, a la espera de la investigación penal de la Fiscalía Europea; iii) existe una amenaza para el presupuesto de la UE debido al perjuicio derivado del presunto delito; iv) existen argumentos razonables para creer que se podrían necesitar o justificar recomendaciones para adoptar medidas disciplinarias o administrativas (en particular recomendaciones para remitir el caso al grupo de expertos del EDES); y v) hay pruebas de irregularidad no fraudulenta.

Sin embargo, el uso de investigaciones administrativas complementarias se ha mantenido bastante limitado hasta el momento⁴², aunque ambos tipos de investigación (penal y administrativa) son esenciales y contribuyen a proteger íntegramente el presupuesto de la UE y evitar o limitar el perjuicio. Por ejemplo, para una protección eficaz del presupuesto de la UE, deben adoptarse lo antes posible medidas administrativas adecuadas para salvaguardar los fondos ya desembolsados y evitar que otros fondos se gasten indebidamente, en particular medidas del EDES. Utilizando todas las herramientas disponibles en toda su extensión, y al mismo tiempo garantizando que no exista duplicación entre las investigaciones penales y administrativas, la UE puede proteger mejor sus intereses financieros y promover un entorno financiero transparente, responsable y sostenible.

⁴⁰ Véase el artículo 101, apartado 3, del Reglamento sobre la Fiscalía Europea: «En el curso de una investigación de la Fiscalía Europea, esta podrá solicitar a la OLAF que, de conformidad con el mandato de esta última, apoye o complemente la actividad de la Fiscalía Europea, en particular: a) proporcionando información, análisis (incluidos análisis criminológicos), conocimiento experto y apoyo operativo; b) facilitando la coordinación de acciones específicas de las autoridades administrativas nacionales competentes y los órganos de la Unión; c) realizando investigaciones administrativas». Véase también el artículo 12 *sexies* del Reglamento de la OLAF («Apoyo de la Oficina a la Fiscalía Europea»), que establece: «1. En el curso de una investigación de la Fiscalía Europea, y a petición de esta con arreglo al artículo 101, apartado 3, del Reglamento (UE) 2017/1939, la Oficina, de conformidad con su mandato, apoyará o complementará la actividad de la Fiscalía Europea, en particular: a) proporcionando información, análisis (incluidos análisis criminológicos), conocimiento experto y apoyo operativo; b) facilitando la coordinación de acciones específicas de las autoridades administrativas nacionales competentes y los órganos de la Unión; c) realizando investigaciones administrativas».

⁴¹ *Working Arrangement between the European Anti-Fraud Office and the European Public Prosecutor's Office* [«Acuerdo de trabajo entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Fiscalía Europea», disponible en inglés], punto 6.2, 5 de julio de 2021:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPA_OLAF.pdf.

⁴² Véase la comparación entre las investigaciones complementarias y la actividad de investigación global de las dos oficinas: después de tres años y medio de cooperación operativa, la OLAF y la Fiscalía Europea han trabajado juntas en unas 136 investigaciones (la Fiscalía Europea ha llevado a cabo 1 927 investigaciones activas hasta el 31 de diciembre de 2023).

Por tanto, resulta conveniente plantear formas concretas de mejorar la cooperación y complementariedad entre la Fiscalía Europea y la OLAF (así como con otros agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude) para evitar el riesgo de acciones descoordinadas; garantizar la demarcación más clara posible de sus respectivas funciones, y formalizar las condiciones en las que se llevan a cabo las diferentes actividades.

c. Mejor apoyo al enjuiciamiento

La Fiscalía Europea es competente para investigar, procesar y llevar ante los tribunales nacionales a los autores de delitos que afectan a los intereses financieros de la UE como se establece en la Directiva PIF, de conformidad con el Reglamento sobre la Fiscalía Europea.

En vista de la experiencia, es posible que se necesiten algunas mejoras tanto a escala nacional como de la UE para que las actividades de la Fiscalía Europea sean más eficaces. A escala nacional, las autoridades policiales específicas y especializadas podrían apoyar a la Fiscalía Europea de una forma más eficaz, en particular en ámbitos como las aduanas, el fraude fiscal y la criminalidad financiera. A escala de la UE, una mayor cooperación con Europol en relación con el análisis del riesgo y el apoyo operativo y con Eurojust en relación con el funcionamiento de los equipos conjuntos de investigación (ECI) permitiría aumentar el apoyo a la Fiscalía Europea, especialmente en los casos transfronterizos. Además, un sistema semiautomatizado de respuesta positiva/negativa adaptado para la Fiscalía Europea, Eurojust, Europol y la OLAF, que podría mejorar la detección temprana de patrones delictivos transfronterizos y facilitar la cooperación, respetando al mismo tiempo las garantías procedimentales y los mandatos de cada uno de los órganos y organismos.

En cuanto al **intercambio de datos y las capacidades analíticas/forenses, la investigación y el enjuiciamiento**, en la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se podrían analizar las siguientes preguntas clave:

- ¿Cómo se podrían complementar, si procede, las investigaciones penales realizadas por la Fiscalía Europea con las investigaciones administrativas realizadas por la OLAF de una forma más eficaz, con el fin de establecer una base sólida para la adopción temprana por parte de la Comisión de medidas administrativas, en particular medidas cautelares o de recuperación?
- ¿Cómo se podría mejorar el acceso a los datos pertinentes en relación con la sospecha de fraude o de delitos financieros que afectan a los intereses financieros de la UE?
- ¿Cómo se podrían mejorar el acceso y la transmisión oportunos de información pertinente entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude?
- ¿Cómo se podría aprovechar el uso de nuevas tecnologías y de la IA para aumentar la eficiencia de los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude?
- ¿Cómo se podría mejorar la efectividad de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos PIF a escala nacional y de la UE?

3.4 Hacia un proceso de recuperación más eficiente para el presupuesto de la UE

El proceso de recuperación depende de los Estados miembros (especialmente en lo que respecta a ingresos) y de las instituciones, órganos y organismos (en lo que respecta a gastos). Se trata de un proceso complejo que requiere cooperación no solo en el seno de la Comisión, sino también con otros agentes (en particular órganos de investigación independientes como la OLAF, la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales pertinentes)⁴³. La creación de la Fiscalía Europea ha reforzado significativamente la arquitectura de lucha contra el fraude en su conjunto, y sus actuaciones judiciales han dado resultados en relación con las acusaciones, condenas y confiscación de bienes, aunque en el marco jurídico actual la Fiscalía Europea solo desempeña un papel limitado en el proceso de recuperación. La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴⁴ relacionada con el Reglamento PIF⁴⁵ y el Reglamento Financiero establecen las bases jurídicas para el desarrollo de herramientas adicionales para la recuperación, en particular de las personas físicas que son responsables del fraude, por medio de decisiones administrativas. En general, como el TCE también observó⁴⁶, se necesitan mejoras adicionales para aumentar la eficiencia del proceso de recuperación para el presupuesto de la UE.

a. Ingresos

En términos de ingresos, los Estados miembros tienen la responsabilidad principal de establecer y recaudar los derechos aduaneros que se denominan «recursos propios tradicionales» («RPT») y que financian directamente el presupuesto de la UE. Por tanto, los Estados miembros están obligados a implantar sistemas de control adecuados para garantizar que sus autoridades aduaneras nacionales lleven a cabo sus controles aduaneros de una forma adecuada. Las autoridades aduaneras nacionales desempeñan un papel esencial en la arquitectura de lucha contra el fraude, actuando como primera línea de defensa contra las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la UE. En el MFP actual (2021-2027), los Estados miembros retienen una cuota del 25 % de la recaudación total de los derechos de aduana recaudados. El daño financiero estimado por la Fiscalía Europea y la OLAF en este ámbito está relacionado principalmente con el fraude aduanero que da lugar a una menor recaudación de derechos de aduana, y, en consecuencia, los RPT correspondientes puestos a disposición del presupuesto de la UE son inferiores a lo que se debe. Dado que las recuperaciones de los importadores fraudulentos tienden a ser limitadas, las investigaciones administrativas se

⁴³ No siempre es el caso. Durante las negociaciones para la revisión del Reglamento Financiero de 2024, el Consejo rechazó ampliar a la Comisión el derecho de utilizar el mecanismo de asistencia mutua que los Estados miembros han aplicado entre ellos para recuperar deudas nacionales durante muchos años. Esto retrasa el proceso de recuperación, ya que obliga a la Comisión a encontrar por sí misma la información clave que necesita (por ejemplo, sobre la identidad, la solvencia, la dirección o los bienes del deudor) para recuperar los fondos.

⁴⁴ Sentencias de 26 de septiembre de 2024 en los asuntos conjuntos C-160 y 161/22P, Comisión/HB; de 4 de octubre de 2024 en el asunto C-721/22P, Comisión/PB y de 29 de febrero de 2024 en el asunto C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

⁴⁶ Informe especial 07/2024 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los sistemas de la Comisión para recuperar los gastos irregulares de la UE.

centran en detectar el fraude en una fase temprana en coordinación con los Estados miembros, para facilitar la adopción de medidas cautelares con el fin de proteger el presupuesto de la UE.

Además, la nueva Autoridad Aduanera de la UE permitirá una coordinación adicional de la gestión del riesgo a escala de la UE, integrando al mismo tiempo en las acciones futuras los resultados de los fraudes detectados, por ejemplo, a través del Centro Aduanero de Datos de la UE.

En relación con el IVA, el recurso propio basado en el IVA al que la UE tiene derecho se calcula sobre la base del IVA realmente recaudado por los Estados miembros. En consecuencia, cualquier déficit en la recaudación del IVA no solo reduce los ingresos para los Estados miembros, sino que también reduce los recursos propios procedentes del IVA para el presupuesto general de la UE, con consecuencias para el nivel de la RNB para todos los Estados miembros⁴⁷. Además, una cantidad significativa del daño relacionado con el IVA se deriva del fraude transfronterizo en materia de IVA, a menudo cometido en el marco de organizaciones delictivas. Esto se puede abordar de manera más eficaz y eficiente a través de una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y las instituciones y órganos de la UE (Fiscalía Europea, OLAF, Comisión, etc.), así como de una cooperación más estrecha en el ámbito judicial, también con países no pertenecientes a la UE y organizaciones internacionales, aprovechando los numerosos acuerdos administrativos celebrados por la OLAF que mejoran considerablemente la cooperación administrativa transnacional y facilitan el acceso a información y el apoyo que puede aportar Eurojust. Asimismo, Eurofisc continuará desempeñando un papel fundamental en la lucha contra el fraude en materia de IVA.

b. Gastos

Las recomendaciones financieras emitidas por la OLAF entre 2012 y 2023 muestran que las tasas de recuperación dependen de diferentes variables (por ejemplo, el modo de gestión del presupuesto y la complejidad jurídica de los casos individuales).

El lado de los gastos cubre modos de gestión compartida directa e indirecta. En la gestión directa, las enseñanzas extraídas de las recomendaciones de la OLAF ya han dado como resultado la adopción por parte de la Comisión, el 6 de febrero de 2024, de una estrategia institucional reforzada para la gestión de los deudores de la Comisión. Con esta estrategia se pretende recuperar más y con mayor rapidez, y se persigue un doble objetivo:

- colmar la brecha entre los importes recomendados por la OLAF para la recuperación y los importes que se ha establecido que deben recuperarse⁴⁸, a través de una mejor interacción entre la OLAF y los ordenadores autorizados, y

⁴⁷ Véase, en este sentido, la sentencia en Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 34, y la jurisprudencia citada.

⁴⁸ El ordenador autorizado del servicio que recibe la recomendación de la OLAF (en asuntos aduaneros, las autoridades del Estado miembro en cuestión) puede rechazar la recomendación de la OLAF en su totalidad o en parte. El importe establecido que debe recuperarse es, por tanto, el importe final que el receptor de la recomendación reclamará para la recuperación o, en caso de gestión compartida, que reclamará que se excluya de la financiación de la UE.

- colmar la brecha entre los importes establecidos y recuperados mejorando el mecanismo de control interno de la Comisión para realizar el seguimiento de las recomendaciones de la OLAF.

Las recuperaciones para el presupuesto de la UE aún deben mejorar. Por tanto, se debe seguir reflexionando sobre cómo garantizar efectivamente en la práctica que el presupuesto de la UE obtenga compensación por el perjuicio sufrido.

A petición de la Comisión, la Fiscalía Europea acordó revisar sus modelos de notificación para transmitir a los ordenadores autorizados la información oportuna, detallada y práctica necesaria para adoptar las medidas adecuadas de protección de los intereses financieros de la UE⁴⁹.

Sin perjuicio de posibles modificaciones legislativas, la Comisión también está considerando la posibilidad de poner en marcha acciones a corto plazo para mejorar la supervisión interna de las recomendaciones de la OLAF y el seguimiento de las notificaciones de la Fiscalía Europea⁵⁰, con vistas a conseguir mejoras en la práctica.

La protección de los intereses financieros de la UE no estaría completa sin la complementariedad necesaria entre i) la investigación y el enjuiciamiento eficaces de los delitos contra los intereses financieros de la UE, y ii) las medidas de recuperación y administrativas/cautelares, adoptadas tanto a escala de la UE como nacional (por ejemplo, exclusión de futura financiación de la UE y compensación por el perjuicio causado al presupuesto de la UE mediante una demanda civil). Esta complementariedad es exigida por los Tratados y el Reglamento Financiero⁵¹.

La disuasión efectiva no es posible sin una combinación de investigaciones penales rápidas, condenas definitivas, medidas administrativas adoptadas por los ordenadores autorizados, incluidas medidas cautelares, sanciones impuestas por tribunales o autoridades administrativas y recuperaciones eficaces.

Con vistas a hacer que el proceso de recuperación sea más eficiente, en la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se podrían analizar las siguientes preguntas clave:

- ¿Cómo se puede proteger el presupuesto de la UE garantizando que los ordenadores autorizados puedan adoptar medidas cautelares y de recuperación y obtener de forma eficaz compensación por el perjuicio a los intereses financieros de la UE de forma oportuna?
- ¿Cómo se pueden facilitar las recuperaciones para el presupuesto de la UE, especialmente a través de la transferencia de los ingresos procedentes de los procedimientos de insolvencia y de los activos incautados y confiscados después de las investigaciones de la Fiscalía Europea, en particular aprovechando el papel de la Fiscalía Europea en los procedimientos penales para apoyar la recuperación de dichos activos a favor del presupuesto de la UE?

⁴⁹ Los modelos revisados se adjuntan como anexo al Acuerdo por el que se establecen las modalidades de cooperación entre la Comisión y la Fiscalía Europea de 2 de junio de 2021. Estas se aplican desde noviembre de 2024.

⁵⁰ Dichas acciones podrían consistir en designar a un servicio de la Comisión encargado de apoyar a los ordenadores autorizados en la adopción de medidas cautelares y pasos de recuperación oportunos, así como en mejorar la cooperación entre los servicios pertinentes y las herramientas de notificación.

⁵¹ Véanse el artículo 325 del TFUE y los artículos 129 y 138 del Reglamento Financiero.

- ¿Cómo se pueden reforzar aún más las medidas de disuasión aplicadas por los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude?

3.5 Mejorar la gobernanza de la arquitectura de lucha contra el fraude

En su informe CONT, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo ha solicitado una gobernanza de la arquitectura de lucha contra el fraude más mensurable y orientada a los resultados, un despliegue más eficaz de los recursos adecuados y un uso más eficiente de estos, un enfoque más holístico en la notificación a través de los informes PIF, y más coordinación y cooperación entre los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude⁵².

La revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude tendrá en cuenta los resultados de las evaluaciones en curso pertinentes y se basará en el trabajo de todos los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude. Sobre esta base, la revisión tendrá en cuenta sus mandatos, así como su complementariedad y coordinación, y garantizará una arquitectura de lucha contra el fraude mejor integrada.

Con el actual marco jurídico, los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude tienen su propio conjunto de obligaciones de informar sobre sus actividades de lucha contra el fraude. Esto ha dado lugar a diferencias en los enfoques individuales para la cooperación y la notificación. La falta de un enfoque coherente impide una visión general clara del modo en que se garantiza la protección de los intereses financieros de la UE con las diferentes acciones a lo largo de la arquitectura de lucha contra el fraude.

En cuanto a la **gobernanza de la arquitectura de lucha contra el fraude**, en la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se podrían analizar las siguientes preguntas clave:

- ¿Cómo se puede mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes, en particular en la notificación de las medidas adoptadas para proteger los intereses financieros de la UE?
- ¿Existe una necesidad de definir un conjunto común de indicadores para garantizar la notificación coherente y obtener una visión general más clara del modo en que los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude protegen los intereses financieros de la UE en sus respectivos mandatos?
- ¿Cómo se pueden mejorar el diálogo estratégico y operativo regular y el intercambio de mejores prácticas, así como la supervisión de la ejecución de las acciones que se han de decidir en el contexto de la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude?

4. Conclusiones: próximos pasos

El presente Libro Blanco plantea algunas vías que se pueden explorar para la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude y sus áreas de interés. La Comisión invita a las partes

⁵² Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea – Lucha contra el fraude: informe anual 2023, 1 de abril de 2025, Parlamento Europeo, Comisión de Control Presupuestario, ponente: Gilles Boyer, apartados 3, 4, 6 y 7.

interesadas tradicionales (el Parlamento Europeo, el Consejo y el TCE), así como a todos los agentes de la arquitectura de lucha contra el fraude, a contribuir a la reflexión basándose en las orientaciones y preguntas arriba mencionadas. Esto hará posible que estos puntos de vista se tengan en cuenta junto con los resultados de las evaluaciones en curso de los marcos jurídicos aplicables a determinados agentes pertinentes para la arquitectura de lucha contra el fraude (por ejemplo, Eurojust, Europol, la Fiscalía Europea y la OLAF) y los informes de la Directiva PIF.

El resultado de la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude se presentará en una comunicación de la Comisión en 2026. Podrá ir acompañada, si procede, de posibles propuestas legislativas relacionadas con los Reglamentos sobre la OLAF, la Fiscalía Europea, Eurojust, Europol o Eurofisc y la Directiva PIF. Esta podría ser una oportunidad única para garantizar una arquitectura de lucha contra el fraude más coherente con respuestas simplificadas y operativas para contestar a las cuestiones mencionadas en el presente Libro Blanco y adaptadas al nuevo MFP. Algunas de estas cuestiones requieren que se realice un análisis adicional en el contexto de las evaluaciones en curso. Por tanto, la Comisión propone profundizar en el debate sobre el futuro de la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE en este contexto.