Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 26 de septiembre de 2022
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de septiembre de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.° doc. Ción.:	COM(2022) 482 final
Asunto:	Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: 33.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2021)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 482 final.

Adj.: COM(2022) 482 final

COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.9.2022
COM(2022) 482 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

33.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2021)

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} - {SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Índice

1. Introducción ... 6
1.1. Conceptos clave ... 6
1.2. Los intereses financieros de la UE en 2021 ... 7

2. Lo más destacado en 2021 ... 9
2.1. Actos clave adoptados ... 9
2.2. Jurisprudencia sobre asuntos relativos a la protección de los intereses financieros de la UE ... 10

3. Arquitectura antifraude de la UE ... 12
3.1. A nivel europeo ... 12
3.1.1. Parlamento Europeo ... 12
3.1.2. Consejo ... 13
3.1.3. Comisión Europea ... 13
3.1.4. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ... 14
3.1.5. Fiscalía Europea ... 15
3.1.6. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) ... 16
3.1.7. Eurojust ... 17
3.1.8. Europol ... 17
3.2. A nivel de los Estados miembros ... 18
3.2.1. Servicios de coordinación antifraude (AFCOS) ... 18
3.2.2. Estrategias nacionales de lucha contra el fraude ... 18
3.2.3. Aplicación de las recomendaciones de 2020 por parte de los Estados miembros ... 20

4. Cooperación en materia de lucha contra el fraude ... 21
4.1. Cooperación internacional ... 21
4.1.1. Cooperación con países no pertenecientes a la Unión y disposiciones sobre asistencia mutua y lucha contra el fraude en los acuerdos internacionales ... 21
4.1.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (COSP9) y resoluciones patrocinadas por la UE ... 22
4.1.3. Lucha contra el comercio ilícito de los productos del tabaco ... 23
4.2. Cooperación entre la UE y los Estados miembros ... 23
4.2.1. Actividades del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF) ... 23
4.2.2. Programa de la UE de Lucha contra el Fraude ... 24
4.2.3. Cooperación en el ámbito de los ingresos ... 25
4.2.3.1. El programa Aduana ... 25
4.2.3.2. El programa «Fiscalis» ... 25
4.2.3.3. Operaciones aduaneras conjuntas (OAC) ... 26

5. Medidas clave para la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude ... 28
5.1. Transposición de la Directiva PIF ... 28
5.2. Lucha contra el blanqueo de capitales ... 28
5.3. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ... 29
5.4. Protección de los alertadores ... 31
5.5. El conjunto de instrumentos del Estado de Derecho ... 31
5.5.1. Informe sobre el Estado de Derecho: principales conclusiones y puntos destacados en relación con la protección de los intereses financieros de la UE ... 32

5.5.2. Avances en la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión ... 32
5.6. Política de lucha contra la corrupción ... 32

6. Resultados de las actividades de control ... 33
6.1. Fuentes de datos y metodología ... 33
6.2. Ingresos ... 35
6.2.1. Fraude en el ámbito del IVA ... 35
6.2.2. Recursos propios tradicionales ... 35
6.3. Gastos ... 38
6.3.1. Gestión compartida ... 39
6.3.2. Gestión indirecta ... 44
6.3.3. Gestión directa ... 44

7. Perspectivas para 2022, conclusiones y recomendaciones ... 44
7.1. El ámbito de la lucha contra el fraude en la UE ... 45
7.2. Transparencia, gestión del riesgo de fraude y digitalización de la lucha contra el fraude ... 46

RESUMEN

La pandemia de COVID-19 planteó nuevos retos a los que la UE reaccionó con rapidez, de manera flexible y mediante el despliegue de nuevos instrumentos y recursos. Con la introducción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, el papel de las autoridades nacionales para garantizar un nivel adecuado de protección de los intereses financieros de la UE ha aumentado significativamente. La Comisión ha apoyado a las autoridades nacionales a la hora de evaluar los planes nacionales, prestando especial atención al diseño de las medidas para proteger los recursos del MRR contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación.

Los agentes nacionales y de la UE en materia de lucha contra el fraude han reforzado su cooperación a lo largo de 2021, tanto en relación con la protección de los ingresos como de los gastos de la UE. La Fiscalía Europea inició sus actividades el 1 de junio de 2021. Los resultados operativos de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea demuestran el valor añadido que los órganos de la UE aportan a la protección de los intereses financieros de la UE y a la lucha contra el fraude, superando las limitaciones de los sistemas nacionales a la hora de abordar, en particular, la delincuencia transfronteriza.

En 2021, la UE completó la adopción de los programas de gasto de 2021-2027. La legislación garantiza que la Comisión, la OLAF, el Tribunal de Cuentas Europeo y la Fiscalía Europea puedan ejercer su mandato y que las autoridades nacionales adopten medidas antifraude eficaces que tengan en cuenta los riesgos detectados. Entre estos programas, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude apoya la lucha contra el fraude concediendo subvenciones para iniciativas concretas y permitiendo la financiación de plataformas y herramientas informáticas específicas para facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros y la UE.

El número de fraudes e irregularidades notificados por las autoridades competentes nacionales y de la UE se mantuvo estable en 2021, en comparación con 2020, mientras que los importes irregulares correspondientes aumentaron debido a detecciones significativas en algunos Estados miembros. El número de irregularidades no fraudulentas notificadas en determinados ámbitos de gasto es bajo en comparación con el período de programación anterior. Este descenso puede explicarse en parte, por ejemplo, por los retrasos en la ejecución de los programas operativos, los cambios en las prácticas de notificación y el uso de opciones de costes simplificados.

Además de los riesgos recurrentes, la aplicación del MRR aumentará la presión sobre las administraciones nacionales en los próximos años, ya que tendrán que aplicar los planes del MRR y, al mismo tiempo, los programas de gasto 2021-2027. A este respecto, deberán demostrar experiencia y control de los diferentes modos de gestión vinculados a la ejecución de los distintos fondos.

La UE aspira a lograr una mayor coherencia y armonización para eliminar posibles lagunas en la arquitectura general de control que podrían ser aprovechadas por los defraudadores. Los principios rectores ya se han establecido en la legislación de la UE, pero pueden reforzarse aún más. Los Estados miembros deben corregir los problemas detectados relacionados con la transposición de la Directiva PIF y perseguir la mejora de la transparencia, la digitalización de la lucha contra el fraude y el refuerzo y desarrollo continuos de la evaluación y gestión del riesgo de fraude. La Comisión ha presentado una propuesta de modificación del Reglamento Financiero que tiene por objeto reforzar la acción de la UE en este sentido.

LISTA DE ABREVIATURAS

AFIS	Sistema de información antifraude
AFCOS	Servicio de coordinación antifraude
CAFS	Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión
COSP	Conferencia de los Estados Partes
DG	Dirección General
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
EDES	Sistema de detección precoz y exclusión
PE	Parlamento Europeo
FEAP	Fondo Europeo de Apoyo a la Paz
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
UE	Unión Europea
EUBAM	Misión de asistencia fronteriza de la UE en Moldavia y Ucrania
CMCT	Convenio Marco para el Control del Tabaco
FDR	Tasa de detección de fraude
HFC	Hidrofluorocarburos (gases refrigerantes)
IDR	Tasa de detección de irregularidades
IMS	Sistema de gestión de irregularidades
ECI	Equipo conjunto de investigación
MFP	Marco financiero plurianual
NGEU	Next Generation EU (Instrumento de Recuperación de la Unión Europea)
OFIS	Sistema de información sobre agricultura ecológica
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
PIF	Protección de los intereses financieros de la Unión Europea
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OCS	Opciones de costes simplificados
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
RPT	Recursos propios tradicionales
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
VOCU	Unidad Virtual de Coordinación de las Operaciones
OMA	Organización Mundial de Aduanas

1. INTRODUCCIÓN

La UE y sus Estados miembros tienen la responsabilidad compartida de proteger los intereses financieros de la UE y de luchar contra el fraude. Las autoridades de los Estados miembros gestionan la mayor parte del gasto de la UE y recaudan los recursos propios tradicionales (RPT). La Comisión supervisa estos dos ámbitos, establece las normas y verifica su cumplimiento. De conformidad con el artículo 325, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre las medidas adoptadas para luchar contra el fraude y otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión (el «informe PIF»[1]). Para 2021, el presente informe y sus documentos adjuntos cumplen esta obligación.

El informe PIF de 2021 presenta:

1) una visión general de los intereses financieros de la UE, de los actos jurídicos clave adoptados para su protección y de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia;
2) la evolución más significativa de la lucha contra el fraude en la UE en su conjunto y en los Estados miembros;
3) la cooperación en materia de lucha contra el fraude;
4) los ámbitos clave para la protección coherente y armonizada de los intereses financieros de la UE;
5) estadísticas y datos sobre el fraude y las irregularidades que afectan al presupuesto de la UE y su análisis;
6) las perspectivas para 2022, conclusiones y recomendaciones.

1.1. Conceptos clave

Los términos más importantes que se utilizan en el informe PIF se resumen en el ***recuadro 1***.

Recuadro 1: Definiciones aplicables

Para obtener una descripción completa de los **intereses financieros de la UE**, véase la **sección 1.2**.

Por **irregularidad** se entenderá toda infracción del Derecho de la UE o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivada de una acción u omisión de un operador económico, que tenga o pudiera tener un efecto perjudicial para el presupuesto de la UE, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios recaudados directamente

[1] También conocido como informe PIF, del francés *Protection des Intérêts Financiers*, este informe va acompañado de seis documentos de trabajo de los servicios de la Comisión sobre:

a) el análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión y la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2020;

b) las medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE en 2021;

c) el seguimiento de las recomendaciones correspondientes al informe de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude (2020);

d) el Programa Europeo de Lucha contra el Fraude — Aplicación en 2021;

e) el sistema de detección precoz y exclusión — Grupo de expertos a que se refiere el artículo 143 del Reglamento Financiero;

f) el plan de acción de la CAFS — Situación actual en junio de 2022.

en nombre de la UE, bien mediante la imputación de una partida de gasto injustificado al presupuesto de la UE[2].

A raíz de la adopción de la Directiva (UE) 2017/1371 (en lo sucesivo, la «Directiva PIF»), toda acción u omisión intencionada que afecte a los intereses financieros de la UE, en particular el uso o la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, o el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar información, o el uso indebido de fondos o beneficios, constituye un **fraude**. La Directiva PIF también distingue entre fraude en:

1) los gastos no relacionados con los contratos públicos;
2) los gastos relacionados con los contratos públicos;
3) los ingresos distintos de los procedentes de los recursos propios del IVA;
4) los ingresos procedentes de los recursos propios del IVA.

Los reglamentos sectoriales relativos a la notificación de irregularidades en la gestión compartida introducen el concepto de **sospecha de fraude**, definido como «la irregularidad que dé lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencionado, en particular de un fraude»[3].

El fraude se considera un **fraude demostrado** una vez que un órgano competente ha adoptado una decisión definitiva (judicial o administrativa) en la que se establece la existencia de un comportamiento intencionado.

En el **recuadro 2** se explica cómo se utilizan los conceptos de **sospecha de fraude** y **fraude demostrado** en relación con las estadísticas publicadas en el presente informe.

La **corrupción** se refiere a cualquier abuso de poder por parte de un funcionario público con fines de lucro privado, que tiene por efecto perjudicar los intereses financieros de la UE.

1.2. Los intereses financieros de la UE en 2021

Los intereses financieros de la UE incluyen los ingresos, los gastos y los activos cubiertos por el presupuesto de la UE y los incluidos en los presupuestos de las instituciones, los órganos, las oficinas y las agencias de la UE, y los presupuestos que administran y gestionan[4].

La parte de los ingresos del presupuesto está compuesta por los recursos propios tradicionales (RPT)[5], el impuesto sobre el valor añadido, el recurso propio procedente de en los residuos de envases de plástico y una parte de la renta nacional bruta de los Estados miembros de la UE.

En el **gráfico 1** se muestran los recursos a disposición de la UE en 2021.

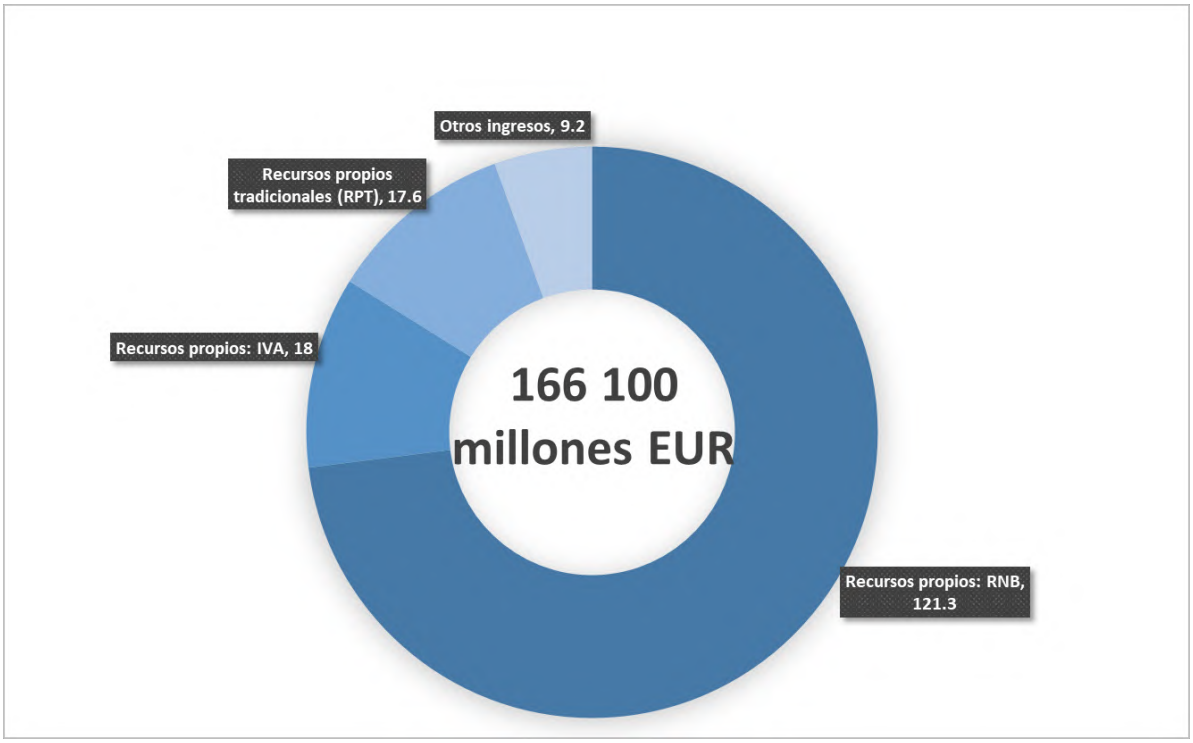
[2] Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995 (DOCE L 312 de 23.12.1995) y artículo 2, punto 35, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

[3] Véase, por ejemplo, el artículo 2, letra a), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, DO L 293 de 10.11.2015.

[4] Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de Julio de 2017, artículo 2, apartado 1, letra a) (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

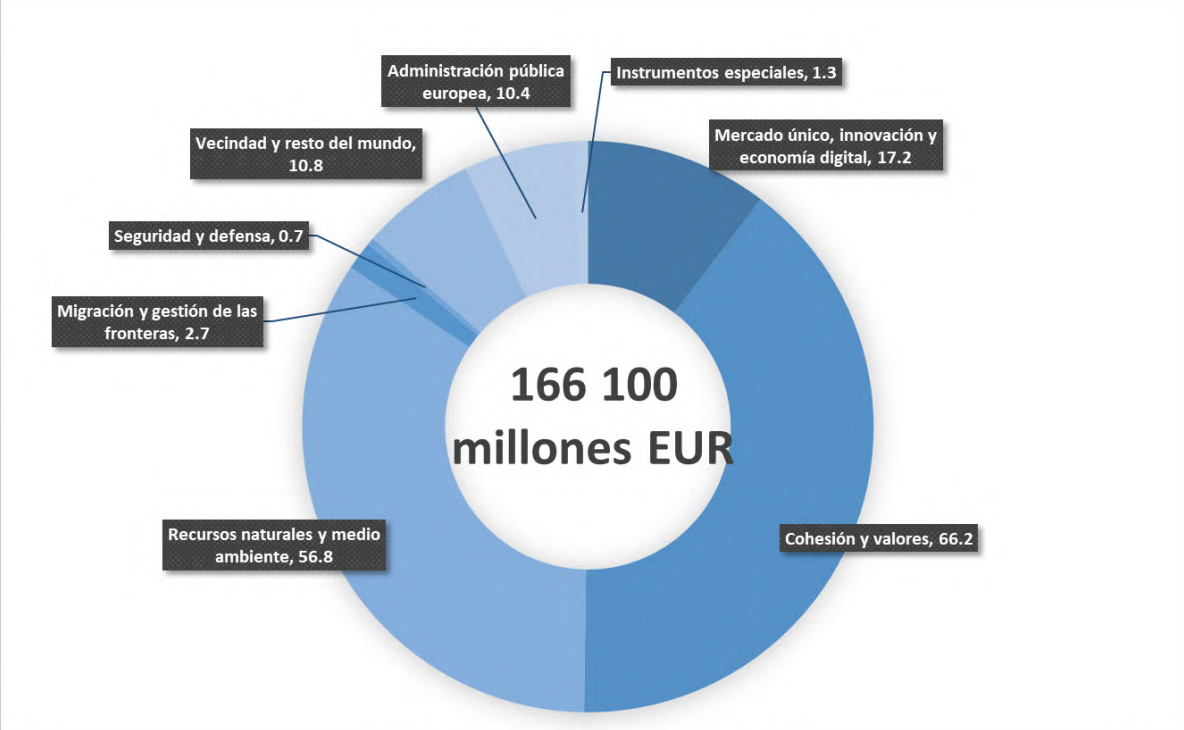
[5] Los RPT consisten principalmente en derechos de aduana una vez deducida la tasa de retención del 25 %.

Gráfico 1: ingresos de la UE en 2021



La UE financia sus políticas a través de estos recursos (véase el **gráfico 2**).

Gráfico 2: gasto de la UE en 2021



Aunque el presupuesto se ejecuta anualmente[6], forma parte del presupuesto a largo plazo de la UE, el marco financiero plurianual (MFP), que establece los límites de gasto para siete años.

[6] Para el procedimiento anual de adopción del presupuesto de la UE, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf.

2. LO MÁS DESTACADO EN 2021

En esta sección se resumen los actos clave adoptados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de protección de los intereses financieros en 2021.

2.1. Actos clave adoptados

El **cuadro 1** muestra los actos legislativos clave adoptados en 2021. Durante este año se ha adoptado una amplia gama de reglamentos relativos a los programas de gasto para el período 2021-2027. Contienen disposiciones específicas que reiteran las competencias de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y de la Fiscalía Europea para proteger los intereses financieros de la UE, y exigen a los terceros países que participan en los programas que concedan a la Comisión, a la OLAF y al Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) los derechos y accesos necesarios para ejercer plenamente sus competencias respectivas.

No se han incluido en el cuadro referencias a dichos reglamentos.

Cuadro 1: actos clave adoptados

Título	Descripción de cómo el acto legislativo protege los intereses financieros de la UE
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[7].	El «Reglamento del MRR». El artículo 22 contiene disposiciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión[8].
Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados[9].	El considerando 71 reitera la competencia de la OLAF y de la Fiscalía Europea para proteger los intereses financieros de la UE en lo que respecta a los programas relacionados. El artículo 69 exige a los Estados miembros que garanticen la legalidad y la regularidad del gasto y que emprendan acciones para prevenir irregularidades, incluido el fraude, detectarlas, corregirlas e informar sobre ellas. También garantiza que la Comisión, la OLAF y el TCE tengan el acceso necesario a la información relativa a los titulares reales de los perceptores de los fondos de la UE. De conformidad con el artículo 74, se pide a las autoridades de gestión que dispongan de medidas y procedimientos antifraude eficaces y proporcionados, teniendo en cuenta los riesgos detectados. En el anexo XII se establecen normas pormenorizadas y la plantilla para notificar las irregularidades.
Reglamento (UE) 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa de la	El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, sucesor de Hércules III, financia actividades de lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que

[7] DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

[8] En la sección 5.2 se ofrece más información sobre su aplicación.

[9] DO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

Unión de Lucha contra el Fraude y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 250/2014[10].	afecte a los intereses financieros de la UE[11].

2.2. Jurisprudencia sobre asuntos relativos a la protección de los intereses financieros de la UE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea garantiza la aplicación y la interpretación uniformes del Derecho de la Unión. En 2021, el Tribunal dictó tres resoluciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la UE.

Número y descripción del asunto
C-130/19[12], Tribunal de Cuentas Europeo/Karel Pinxten. En este caso, el Tribunal de Justicia declaró que un antiguo miembro del TCE había incumplido las obligaciones derivadas de su cargo de miembro del TCE al adoptar una serie de actos, entre ellos el uso indebido de los recursos del TCE para financiar actividades no relacionadas con sus funciones y el uso de una tarjeta de combustible proporcionada por el Tribunal para comprar combustible para vehículos pertenecientes a terceros. El Tribunal privó al antiguo miembro de dos tercios de sus derechos a pensión. En su sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó que es importante que los miembros del TCE observen los más altos valores de conducta y hagan prevalecer en todo momento el interés general de la UE, no solo sobre los intereses nacionales, sino también sobre los intereses personales. A este respecto, el Tribunal de Justicia concluyó que, si bien las personas que ostentan altos cargos en las instituciones y órganos de la UE deben respetar los más altos valores de conducta, la función específica del Tribunal de Cuentas —comprobar la regularidad del gasto de la UE y la buena gestión financiera— incrementaba la gravedad de las irregularidades cometidas por el antiguo miembro.
C-360/20[13], Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării şi Administraţiei/NE. En esta decisión, el Tribunal consideró que el concepto de «fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio PIF[14], no solo incluye la percepción indebida de fondos procedentes del presupuesto de la Unión Europea, sino también su retención indebida. Por lo tanto, el fraude puede adoptar la forma de un incumplimiento una obligación expresa de comunicar una información tras la percepción de dichos fondos. Por consiguiente, el fraude en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio PIF incluye el uso intencionado de declaraciones falsas o inexactas presentadas con posterioridad a la ejecución del proyecto que ha disfrutado de financiación, para crear la apariencia de cumplimiento de las obligaciones previstas durante el período de durabilidad del proyecto por el contrato de financiación, con el fin de retener indebidamente fondos procedentes del presupuesto de la Unión. El Tribunal de Justicia añadió que es incompatible con el artículo 325 del TFUE una normativa nacional según la cual una persona no puede ser procesada por tales declaraciones a menos que se hayan realizado durante la ejecución del proyecto. Sin embargo, con el fin de respetar los derechos fundamentales de las personas afectadas, los órganos jurisdiccionales nacionales no estarán obligados a interpretar dicha legislación nacional en el sentido de que se aplica a las declaraciones posteriores a la ejecución del proyecto cuando ello suponga una violación del principio de legalidad de los delitos y las penas. En caso de posible infracción, corresponderá al legislador nacional adoptar las medidas adecuadas.

[10] DO L 172 de 17.5.2021, p. 110.

[11] Véase la sección 4.2.2 para obtener más información.

[12] Sentencia de 30 de septiembre de 2021, EU:C:2021:782.

[13] Sentencia de 14 de octubre de 2021, EU:C:2021:856.

[14] Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO C 316 de 27.11.1995, p. 49).

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19[15], Euro Box Promotion y otros.

Se solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rumano sobre las normas de procedimiento penal aplicables a los procedimientos de fraude y corrupción. En 2018, el Tribunal Constitucional rumano anuló las resoluciones del Tribunal Supremo de Rumanía que condenaban a varias personas por fraude en materia de IVA, corrupción e influencia en relación con la gestión de los fondos de la UE, afirmando, en esencia, que las salas de jueces que habían conocido de los asuntos estaban constituidas de forma irregular. Un tribunal rumano inferior planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, entre otras cosas, sobre si la jurisprudencia del Tribunal Constitucional generaba un riesgo sistémico de impunidad en la lucha contra el fraude y la corrupción, en particular porque los delitos quedarían impunes por haber prescrito.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, aunque las normas que regulan la organización del sistema judicial de los Estados miembros son, en principio, competencia de los Estados miembros, dichas normas deben, no obstante, ajustarse a las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión. Estas obligaciones incluyen la lucha contra las actividades ilegales, en particular los delitos de corrupción, que afectan a los intereses financieros de la UE mediante medidas disuasorias eficaces. El requisito de eficacia se aplica tanto a los procedimientos y a las sanciones por dichas infracciones como a la ejecución de las sanciones impuestas. Corresponde en primer lugar al legislador nacional velar por que las normas procesales aplicables a dichas infracciones no presenten un riesgo sistémico de impunidad. Por su parte, los órganos jurisdiccionales nacionales no deben aplicar disposiciones nacionales que impidan la aplicación de sanciones disuasorias eficaces. En el caso que nos ocupa, la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rumano tiene como consecuencia que los casos de fraude y corrupción en cuestión deben reexaminarse, en su caso en varias ocasiones, en primera instancia o en apelación. Esto puede dar lugar a su prescripción, con la consecuencia de que las personas que ocupan los puestos más altos del Estado rumano que han sido condenadas por fraude o corrupción no sean sancionadas de manera eficaz y disuasoria. El riesgo de impunidad pasaría a ser sistémico para esta categoría de personas y pondría en tela de juicio el objetivo de luchar contra la corrupción de alto nivel. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia dictaminó que el artículo 325 del TFUE y el artículo 2 del Convenio PIF se oponen a las normas o prácticas nacionales en virtud de las cuales no se dictaron sentencias en casos de corrupción y fraude del IVA debido a la irregularidad de la composición de las salas de jueces, cuando ello dé lugar a un riesgo sistémico de que actos constitutivos de fraude grave que afectan a los intereses financieros de la UE o de corrupción en general queden impunes. El Tribunal de Justicia añadió que el órgano jurisdiccional remitente debía verificar la compatibilidad de tal enfoque con el derecho del acusado a un juicio justo con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

[15] Sentencia de 21 de octubre de 2021, EU:C:2021:1034.

3. ARQUITECTURA ANTIFRAUDE DE LA UE

La compleja arquitectura legislativa y organizativa existente para proteger los intereses financieros de la UE es el resultado de un proceso continuo que dura más de tres décadas[16]. En esta sección se presentan los avances más significativos en este ámbito en 2021[17].

3.1. A nivel europeo

3.1.1. Parlamento Europeo

Además de sus actividades legislativas, el **Parlamento Europeo** (PE) controla la ejecución del presupuesto de la UE por parte de la Comisión (y de otras instituciones y órganos) a través de un procedimiento conocido como «aprobación de la gestión». En 2021, el PE aprobó la gestión para el ejercicio 2019[18] e inició el procedimiento para el ejercicio 2020[19]. La **Comisión de Control Presupuestario** (CONT) es fundamental para el procedimiento de aprobación de la gestión y también elabora un informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión. El informe proporciona orientación política a la Comisión y a los Estados miembros una vez aprobado como resolución en el pleno del Parlamento. En 2021, varias reuniones de la CONT se centraron en las actividades de la OLAF, invitando a la Oficina a presentar sus resultados.

Resumen de la situación 1: Resolución del Parlamento Europeo sobre la protección de los intereses financieros de la UE (2019)

La Resolución del PE correspondiente a 2019 fue aprobada en su sesión plenaria del 7 de julio de 2021, tras recibir el voto favorable de la CONT el 21 de junio de 2021[20].

La Resolución muestra un tono muy positivo, al tiempo que recomienda nuevas medidas de la Comisión en diversos ámbitos relacionados con la lucha contra el fraude. Toma nota de la disminución del número de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas notificadas en 2019 y exige una cooperación más estrecha por parte de los Estados miembros en el intercambio de información. La Resolución reconoce los esfuerzos de la Comisión por reformar el panorama de la lucha contra el fraude y pide que se dote a la OLAF y a la Fiscalía Europea de los recursos adecuados, hace hincapié en el papel crucial de la capacidad de detección y pide a la Comisión

[16] Para el desarrollo de legislación para proteger los intereses financieros de la UE durante las tres primeras décadas (1989-2018) del aspecto PIF del trabajo de la UE, véase Comisión Europea, *30.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2018)*, COM(2019) 444 final de 11.10.2019. Para los dos últimos años (2019 y 2020), véanse, respectivamente, Comisión Europea, *31.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2019)*, COM(2020) 363 final de 3.9.2020, y el *32.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2020)*, COM(2021) 578 final de 20.9.2021.

[17] La arquitectura de la UE de lucha contra el fraude y los principales agentes implicados se presentaron en el documento COM(2021) 444 final, *cit*., sección 3, p. 11.

[18] 2020/2140(DEC) de 28.4.2021.

[19] 2021/2106(DEC). El PE aprobó la Resolución sobre la aprobación de la gestión en mayo de 2021. Aprobó la Resolución sobre la aprobación de la gestión de la Comisión que acompaña a la Decisión sobre la aprobación de la gestión por 451 votos a favor, 175 votos en contra y 17 abstenciones.

[20] Expediente 2020/2246(INI), Protección de los intereses financieros de la Unión Europea - Lucha contra el fraude: Informe anual de 2019.

que siga apoyando a los Estados miembros para que garanticen tanto la mejora de la calidad de los controles como el aumento de su número. En particular, el PE pide a la Comisión que:

- cree un sistema de notificación y seguimiento digital interoperable, que haga posible la notificación oportuna, uniforme y normalizada por parte de las autoridades de los Estados miembros en el ámbito de la gestión compartida;
- adopte una estrategia de lucha contra el fraude en la que participen los Estados miembros;
- presente una propuesta legislativa sobre asistencia administrativa mutua en el ámbito de los gastos de la UE;
- introduzca propuestas de importes máximos por persona física para los beneficiarios de la política agrícola de la Comisión (PAC) y los fondos de cohesión en su propuesta de revisión del Reglamento Financiero;
- amplíe el sistema de detección precoz y exclusión de gestión compartida (EDES); y
- apoye y proteja el periodismo de investigación.

3.1.2. Consejo

El **Grupo «Lucha contra el Fraude» del Consejo** se ocupa de los asuntos relacionados con la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que afectan a dichos intereses. También trabaja en asuntos relacionados con la OLAF y su Comité de Vigilancia.

El grupo de trabajo se encarga de examinar:

- las propuestas legislativas sobre la lucha contra el fraude y sobre las actividades de la OLAF;
- los informes anuales sobre la protección de los intereses financieros de la UE.

La OLAF ha representado a la Comisión en varios grupos de trabajo del Consejo y, en particular, en el Grupo «Lucha contra el Fraude».

3.1.3. Comisión Europea

La **Comisión Europea** define las estrategias y traduce en políticas e iniciativas los objetivos políticos generales consensuados por las instituciones de la UE. Las Direcciones Generales (DG) de la Comisión gestionan las políticas específicas y los correspondientes programas de gasto que las respaldan. Para proteger mejor el presupuesto de la UE, en 2019 la Comisión adoptó su estrategia de lucha contra el fraude (Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión, CAFS), acompañada de un plan de acción.

Resumen de la situación 2: situación de la aplicación del plan de acción que acompaña a la CAFS

La CAFS y su plan de acción, que incluye sesenta y tres acciones, desempeñan un papel importante en la prevención del posible uso indebido de los fondos de la UE. Bajo la coordinación de la OLAF, los servicios de la Comisión responsables realizaron grandes progresos en la aplicación de las acciones, situándolas en el buen camino para cumplir el plazo de diciembre de 2021 para su realización. En junio de 2022 se habían completado 59 de las 63 acciones (aproximadamente el 94 %)[21].

[21] Para conocer la situación de la aplicación del plan de acción de la CAFS, véase el «Plan de acción de la CAFS — Situación en junio de 2022» que acompaña al presente informe.

La Estrategia tiene dos objetivos principales, mejorar: i) la recopilación y el análisis de datos; y ii) la coordinación, la cooperación y los procesos.

En consonancia con el primer objetivo, la OLAF intensificó su trabajo analítico, en particular mediante la elaboración de un marco de riesgo para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que cubra posibles irregularidades graves (fraude, corrupción y conflictos de intereses) que surjan en la aplicación del MRR. También puso en marcha un estudio sobre el futuro desarrollo del sistema de gestión de irregularidades (IMS), con el fin de abordar las cuestiones de interoperabilidad y mejorar la presentación de informes por parte de los Estados miembros.

De acuerdo con el segundo objetivo de la CAFS, se han seguido haciendo progresos en una serie de acciones concebidas para fomentar la coordinación y la cooperación entre los servicios de la Comisión, y para dotar a la Comisión de un sistema de vigilancia del fraude más eficaz. Se han intensificado los contactos y la cooperación entre los servicios de la Comisión, en particular mediante reuniones periódicas de grupos de representantes de la Comisión, creados según el modo de gestión o el tema, bajo los auspicios de la red de prevención y detección del fraude (FPDNet) dirigida por la OLAF.

La Comisión también se ha comprometido a mejorar el seguimiento del seguimiento dado a las recomendaciones de la OLAF, una parte esencial de los esfuerzos para reintegrar los fondos gastados indebidamente al presupuesto de la UE. La Comisión y la OLAF realizaron un esfuerzo concertado para aumentar la eficacia de este seguimiento e hicieron balance de aproximadamente 1 700 recomendaciones financieras dirigidas a los servicios de la Comisión y a las agencias ejecutivas entre 2012 y 2020. En total, la suma de los importes recomendados para su recuperación para 2012-2020 equivale a más de 7 000 millones EUR, de los cuales casi un 40 % está vinculado a cinco grandes casos de infravaloración aduanera[22].

Para garantizar los continuos esfuerzos de lucha contra el fraude en la Comisión y abordar tanto las acciones restantes del plan de acción de la CAFS de 2019 como las nuevas prioridades de la Comisión, la OLAF está estudiando una revisión específica del plan. Los principales objetivos y principios subyacentes de la CAFS siguen siendo válidos y el plan de acción revisado se centrará en prioridades de la Comisión como el nuevo MFP, el MRR, la cooperación con la Fiscalía Europea y el papel de la digitalización en la lucha contra el fraude.

3.1.4. Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

La **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude** (OLAF) lleva a cabo investigaciones independientes sobre el fraude y la corrupción que afectan a fondos de la UE y desarrolla la política de la UE para luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE.

Resumen de la situación 3: actividades de la OLAF en 2021

Durante el año se seleccionaron unos 1 100 casos, lo que dio lugar a la apertura de 234 nuevas investigaciones. Un total de 212 investigaciones concluyeron con éxito durante el año, lo que dio lugar a que la OLAF emitiera 294 recomendaciones financieras, judiciales, disciplinarias y administrativas a las autoridades competentes nacionales y de la UE. La mayoría de estas recomendaciones se referían a la recuperación de fondos de la UE por parte de las autoridades nacionales y de la UE en cuestión (527 400 millones EUR en 2021). Gracias al trabajo de la OLAF, se impidió gastar indebidamente más de 340 millones EUR.

[22] La infravaloración detectada en el Reino Unido ya se ha notificado en el informe PIF de 2020, *cit.*, Resumen de la situación 1, p. 13.

Las investigaciones de la OLAF pusieron de manifiesto una serie de nuevas tendencias en la actividad fraudulenta, como el fraude relacionado con la COVID-19, la transición ecológica y la gestión de residuos.

El 5 de julio de 2021, se firmó un acuerdo de trabajo entre la OLAF y la Fiscalía Europea con el fin de optimizar la cooperación operativa. Esta cooperación ya está produciendo resultados tangibles. En 2021, la OLAF fue una fuente importante de información para la Fiscalía Europea[23]: Ochenta y cinco de sus investigaciones penales se basaron en informes de investigaciones de la OLAF. Los posibles daños totales para el presupuesto de la UE de los asuntos investigados notificados por la OLAF en 2021 se estimaron en 2 200 millones EUR[24]. Los investigadores de la OLAF y los analistas forenses también prestaron un apoyo sustancial a las investigaciones de la Fiscalía Europea, participando en entrevistas de testigos en calidad de expertos y proporcionando análisis detallados de las cuestiones aduaneras. La OLAF abrió varias investigaciones complementarias que arrojaron algunos resultados significativos en términos de justicia financiera y penal.

3.1.5. Fiscalía Europea

La **Fiscalía Europea**, como primera autoridad fiscal supranacional, tiene competencias para investigar y enjuiciar los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE en los veintidós Estados miembros participantes[25].

Resumen de la situación 4: primeros siete meses de la actividad operativa de la Fiscalía Europea en cifras

La Fiscalía Europea comenzó a funcionar el 1 de junio de 2021. En total, la Fiscalía había recibido 2 832 denuncias e iniciado 576 investigaciones a finales de 2021 (515 investigaciones activas a 31 de diciembre de 2021)[26].

Las denuncias procedían principalmente de autoridades nacionales o de entidades privadas.

La Fiscalía Europea celebró un acuerdo de trabajo con la Fiscalía General de Hungría y están en curso negociaciones sobre la celebración de un acuerdo de trabajo con Polonia, Irlanda y Dinamarca.

Con respecto a la recuperación de los ingresos procedentes de actividades delictivas, en doce de los Estados miembros participantes (Italia, Bélgica, Alemania, Rumanía, Chequia, Croacia, Finlandia, Letonia, Luxemburgo, España, Lituania y Portugal) se llevaron a cabo ochenta y una acciones de recuperación. En total, la Fiscalía Europea solicitó incautaciones por un valor superior a 152 millones EUR, y se concedió la incautación de más de 147 millones EUR.

De conformidad con el principio de legalidad, la Fiscalía Europea está obligada a iniciar investigaciones siempre que existan motivos razonables para creer que se está cometiendo o se ha cometido un delito de su competencia. Las autoridades nacionales están legalmente obligadas a

[23] El marco jurídico que rige las relaciones entre la Fiscalía Europea y la OLAF prevé acuerdos de trabajo entre ambos organismos que establecen los aspectos prácticos de esta relación. Los acuerdos de trabajo se firmaron el 5 de julio de 2021.

[24] Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), *The OLAF Report 2021* [«Informe de la OLAF de 2021», documento en inglés], p. 38.

[25] Dinamarca, Irlanda, Hungría, Polonia y Suecia no participan en la Fiscalía Europea. Se espera que Suecia se adhiera a la Fiscalía Europea en 2023.

[26] Para obtener estadísticas más detalladas, en particular por Estado miembro participante, véase el *2021 Annual Report* [«Informe anual de la Fiscalía Europea para 2021», documento en inglés].

informar a la Fiscalía Europea de cualquier conducta delictiva sobre la que la Fiscalía pueda ejercer su competencia. Si las autoridades nacionales han comenzado a investigar un delito que es competencia de la Fiscalía Europea y esta decide ejercer su derecho de avocación, están obligadas a entregarle sus casos. Las investigaciones son iniciadas por los fiscales europeos delegados en los Estados miembros participantes y supervisadas por 22 fiscales europeos y el fiscal general europeo en Luxemburgo. Los fiscales europeos delegados están integrados en las fiscalías o los órganos jurisdiccionales nacionales. Sin embargo, solo pueden recibir instrucciones con respecto a su trabajo operativo por parte de la sede de la Fiscalía Europea, ya sea a través de las 15 Salas Permanentes o de los 22 Fiscales Europeos. En 2021, 95 fiscales europeos delegados actuaron y la intención es nombrar a 140. El Colegio de la Fiscalía Europea se ha reunido en 34 ocasiones y ha adoptado 125 decisiones. Modificó y completó algunas decisiones basadas en las primeras lecciones extraídas, por ejemplo, sobre la asignación de casos a las Salas Permanentes o la verificación de la información registrada para evaluar la competencia de la Fiscalía Europea.

Resumen de la situación 5: acuerdo por el que se establecen las modalidades de cooperación entre la Comisión y la Fiscalía Europea

El marco jurídico que rige la Fiscalía Europea establece y mantiene una relación de cooperación con la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE. Para ello, han suscrito un acuerdo que establece las modalidades de su cooperación.

El acuerdo, firmado el 18 de junio de 2021, detalla las disposiciones administrativas para la aplicación de las obligaciones mutuas de información y consulta establecidas en el Reglamento sobre la Fiscalía Europea. Su objetivo es, por una parte, permitir a la Fiscalía Europea investigar y enjuiciar eficazmente los delitos que afectan al presupuesto de la Unión; y, por otra, permitir a los servicios de la Comisión garantizar un seguimiento administrativo, financiero y disciplinario adecuado de las investigaciones de la Fiscalía Europea, incluidas medidas cautelares para proteger el presupuesto de la UE.

El acuerdo especifica, en particular, a) los tipos específicos de información o consultas que deben transmitirse en cada caso; b) los puntos de contacto pertinentes; c) los procedimientos, las herramientas de comunicación, el modelo y los plazos aplicables; y d) las condiciones en las que la Fiscalía Europea puede acceder a las bases de datos específicas pertinentes gestionadas por la Comisión. También incluye una referencia a la estrecha y oportuna cooperación entre la Comisión y la Fiscalía Europea en lo que respecta a la aplicación del Reglamento (UE) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

3.1.6. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)

El **Tribunal de Cuentas Europeo** (TCE) evalúa la economía, la eficacia, la eficiencia, la legalidad y la regularidad de la acción de la UE para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la gestión financiera.

Resumen de la situación 6: el informe anual de Tribunal de Cuentas Europeo

Cada año, el TCE audita los ingresos y gastos del presupuesto de la UE y emite su dictamen sobre la fiabilidad de las cuentas anuales y sobre la conformidad de los ingresos y gastos con las normas y los reglamentos en vigor. El informe anual correspondiente al ejercicio 2020 se publicó el 26 de octubre de 2021[27].

[27] Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE para el ejercicio 2020*, 26.10.2021.

El TCE llegó a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. En cuanto a la regularidad de las operaciones, el Tribunal consideró que los ingresos no contenían errores materiales. En cuanto a los gastos, los resultados de la auditoría muestran que el nivel de error estimado seguía siendo el mismo que el del año pasado, el 2,7 %. Los gastos de riesgo alto (principalmente de reembolsos) se vieron afectados por un nivel significativo de error. En 2021, se notificaron a la OLAF seis casos de sospecha de fraude.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal, coordina la labor de las autoridades nacionales —de los Estados miembros y de terceros países— en los ámbitos de la investigación y el enjuiciamiento de la delincuencia transfronteriza. En la protección de los intereses financieros de la UE, desempeña principalmente su papel en relación con los Estados miembros que no participan en la Fiscalía Europea.

Resumen de la situación 7: lo más destacado de Eurojust en 2021

En 2021, Eurojust prosiguió su trabajo operativo en la lucha contra el fraude que afecta al presupuesto de la UE y otros delitos relacionados con la PIF, junto con la Fiscalía Europea, la OLAF y Europol. La cooperación en la lucha contra el fraude incluyó la participación de Eurojust en la operación SENTINEL, destinada a proteger los fondos en relación con la iniciativa Next Generation EU contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE (véase el **resumen de la situación 11**).

La cooperación de Eurojust con la Fiscalía Europea comenzó en 2021. Tras firmar su acuerdo de trabajo en febrero de 2021, Eurojust comenzó a cooperar con la Fiscalía Europea en investigaciones poco después de que la Fiscalía Europea iniciara su trabajo operativo el 1 de junio de 2021.

La OLAF siguió siendo un importante socio operativo para Eurojust en 2021, participando en varias reuniones de coordinación sobre casos que afectaban al presupuesto de la UE. Los dos organismos también establecieron un nuevo flujo de trabajo para una cooperación reforzada y siguieron trabajando en la evaluación de los equipos conjuntos de investigación (ECI) en los que participaba la OLAF. Al igual que en años anteriores, Eurojust y la OLAF siguieron compartiendo conocimientos técnicos sobre la lucha contra el fraude. Tras el seminario de Eurojust para investigadores de la OLAF celebrado en 2020, en 2021 expertos de Eurojust asistieron a ponencias de la OLAF sobre estudios de casos, métodos de análisis de datos y el marco jurídico revisado aplicable a las investigaciones de la OLAF.

3.1.8. Europol

Europol, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, sirve de centro de apoyo a las operaciones policiales, un centro de información sobre las actividades delictivas y un centro de asesoramiento policial.

Resumen de la situación 8: Europol en 2021

En septiembre de 2021, el Centro Europeo para Delitos Financieros y Económicos (EFECC) de Europol, en cooperación con las autoridades italianas, celebró en Roma una reunión de alto nivel de las fuerzas y cuerpos de seguridad y acordó el siguiente principio: cualquier amenaza para el MRR afecta al bienestar financiero de la UE.

También en septiembre de 2021, Europol, la OLAF, la Fiscalía Europea, Eurojust y veintiún Estados miembros unieron sus fuerzas en la operación SENTINEL (véase el **resumen de la situación 11**).

3.2. A nivel de los Estados miembros

3.2.1. Servicios de coordinación antifraude (AFCOS)

Desde 2013[28], los Estados miembros están obligados a designar un **servicio de coordinación antifraude** (AFCOS) para facilitar una cooperación eficaz y el intercambio de información, en particular información operativa, con la OLAF. Los Estados miembros son libres de decidir dónde colocar mejor al AFCOS en su estructura administrativa nacional y qué competencias tendrá el servicio.

El mandato de los AFCOS puede variar en función de las circunstancias específicas de cada país. Sin embargo, en todos los casos, sus competencias deben incluir garantizar la cooperación con la OLAF y coordinar, en el Estado miembro de que se trate, las obligaciones legislativas, administrativas y de investigación, así como las actividades relacionadas con la protección de los intereses financieros de la UE.

Resumen de la situación 9: medidas adoptadas por los Estados miembros en 2021[29]

Luxemburgo y Letonia reforzaron sus AFCOS. En **Luxemburgo**, se reforzó el equipo del AFCOS para garantizar una coordinación adecuada en la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la UE. **Letonia** informó de la adopción de una nueva ley y del correspondiente manual de procedimiento para garantizar que su AFCOS tiene derechos legales a a) participar en los controles sobre el terreno y prestar asistencia en los controles sobre el terreno por parte de la OLAF; b) solicitar información o documentos a particulares; y c) recibir información sobre cuentas bancarias en el marco de las investigaciones administrativas.

Grecia, **España** y **Suecia** informaron de las medidas adoptadas por sus AFCOS para ayudar a las autoridades de gestión a informar mejor sobre posibles fraudes a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

3.2.2. Estrategias nacionales de lucha contra el fraude

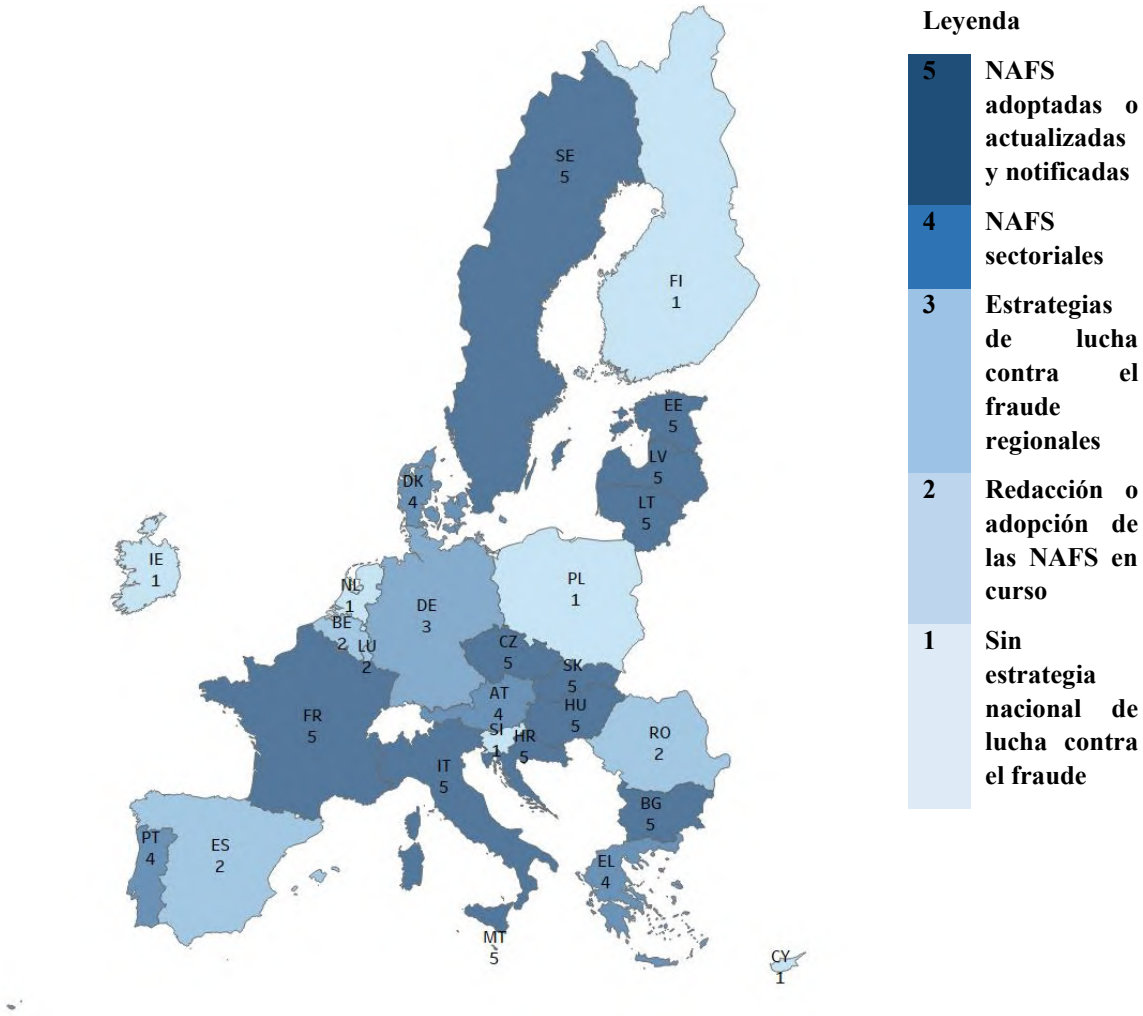
El continuo estímulo de la Comisión a los Estados miembros para que adopten **estrategias nacionales de lucha contra el fraude** (NAFS, por sus siglas en inglés) ha dado lugar a un

[28] De conformidad con el artículo 12 *bis* del 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) 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, modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2016 y el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020.

[29] Véase el documento *Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests in 2021 – Implementation of Article 325 TFEU* [«Medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE en 2021 — Aplicación del artículo 325 del TFUE», solo en inglés] que acompaña al presente informe para obtener más información sobre las iniciativas nacionales destinadas a mejorar la protección de los intereses financieros de la UE.

aumento constante del número de dichas estrategias adoptadas. A finales de 2021, 17[30] Estados miembros habían adoptado o actualizado una NAFS y de los 11[31] que aún no lo habían adoptado, 4[32] informaron de que estaban elaborando o a punto de adoptar una NAFS.

Gráfico 3: estado de la adopción de las NAFS



Aunque la cobertura y el contenido de las estrategias siguen variando de un Estado miembro[33] a otro y es necesario actualizar algunas estrategias, la situación general ha mejorado en comparación con 2020. A raíz de las recomendaciones de la Comisión, varias[34] de las estrategias actuales se han actualizado para reflejar nuevos riesgos significativos, como los asociados a la

30 Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Eslovaquia, Suecia. De ellos, Alemania y Portugal aún no habían transmitido a la OLAF los documentos necesarios. Austria informó en 2020 de que tenía una estrategia en vigor hasta finales de año, pero no transmitió nuevas actualizaciones para 2021.

31 Bélgica, Irlanda, España, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Finlandia.

32 Bélgica, España, Luxemburgo y Rumanía.

33 Véase también el apartado 5.6.

34 Bulgaria, Grecia, Francia, Italia y Hungría.

ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los efectos de la pandemia de COVID-19.

3.2.3. Aplicación de las recomendaciones de 2020 por parte de los Estados miembros[35]

En su informe de 2020 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, la Comisión formuló tres series de recomendaciones a los Estados miembros, que abarcaban a) aspectos transversales de la lucha contra el fraude; b) ingresos; y c) gastos. Estas recomendaciones tenían por objeto mejorar la cooperación entre la UE y los organismos nacionales; aumentar la compatibilidad y coherencia de las medidas nacionales de lucha contra el fraude; optimizar el funcionamiento de la unión aduanera y de las autoridades aduaneras de los Estados miembros; reforzar los marcos de control interno; y aumentar la flexibilidad y la resiliencia en tiempos de crisis.

En cuanto a los aspectos transversales de la lucha contra el fraude, la Comisión recomendó que los Estados miembros que no se habían adherido a la Fiscalía Europea estudiaran la posibilidad de hacerlo.

De los cinco Estados miembros que aún no forman parte de la Fiscalía Europea, **Suecia** ha manifestado su intención de adherirse a ella en 2023; **Dinamarca, Irlanda, Hungría** y **Polonia** declararon que no tenían intención de adherirse a ella[36].

En el ámbito de los ingresos, 16[37] Estados miembros respondieron que habían aplicado plenamente la recomendación de la Comisión de evaluar los **riesgos y deficiencias de sus estrategias nacionales de control aduanero** puestas de relieve por la pandemia de COVID-19, 4[38] la habían aplicado parcialmente y 6[39] no la habían aplicado. Las respuestas muestran una serie de medidas acertadas, como la flexibilidad de los controles y la elaboración de perfiles de riesgo, garantizándose así que los controles siguieran realizándose de manera eficiente durante el período de la COVID-19.

En respuesta a la recomendación de **evaluar los riesgos que podrían no haberse abordado en 2020 y aplicar medidas correctoras para abordarlos**, 16[40] Estados miembros la habían aplicado plenamente, 3[41] la habían aplicado parcialmente y 7[42] no la habían aplicado.

En cuanto a las recomendaciones sobre el gasto, 11[43] Estados miembros informaron de que habían puesto en marcha **ejercicios específicos de gestión de riesgos relacionados con el impacto de la COVID-19 y la próxima aplicación del MRR**, y que habían aplicado plenamente

---

35 Para una visión completa del seguimiento dado por los Estados miembros, véase «Aplicación de las recomendaciones de 2020 por parte de los Estados miembros» que acompaña al presente informe.

36 Dinamarca e Irlanda tienen una cláusula de exclusión voluntaria del espacio de libertad, seguridad y justicia.

37 Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Suecia.

38 Bélgica, Alemania, España y Francia.

39 Dinamarca, Croacia, Malta, Países Bajos, Eslovaquia y Finlandia.

40 Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Suecia.

41 Bélgica, Bulgaria y Francia.

42 Dinamarca, Alemania, Croacia, Malta, Países Bajos, Eslovaquia y Finlandia.

43 Dinamarca, Estonia, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Suecia.

la recomendación; 11[44] lo habían hecho solo parcialmente y 4[45] no habían aplicado la recomendación.

Sobre si habían **mejorado la forma en que se recogen y utilizan los datos subyacentes y los datos sobre las irregularidades y el fraude detectados**, 14[46] Estados miembros informaron de que habían aplicado plenamente la recomendación, 7[47] de que la habían aplicado parcialmente y 5[48] de que no la habían aplicado. La mayoría de los Estados miembros informaron de que habían adaptado su uso de sistemas informáticos como el sistema de gestión de irregularidades (IMS), Arachne[49], el sistema de detección precoz y exclusión (EDES)[50], así como diversas herramientas informáticas nacionales para mejorar la calidad de los datos con los que trabajaban.

La última recomendación sobre el gasto animaba a los Estados miembros a utilizar el **sistema integrado e interoperable de información y seguimiento que facilitará la Comisión para su uso a efectos del MRR y del presupuesto de la UE**. 19[51] Estados miembros informaron de que la habían aplicado plenamente, 4[52] la habían aplicado parcialmente y 3[53] no habían aplicado la recomendación.

4. COOPERACIÓN EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

La lucha contra el fraude es crucial para la UE, sobre todo teniendo en cuenta el papel que desempeña en la escena mundial. La cooperación es fundamental para garantizar la eficacia de esta lucha. En esta sección se presentan los avances más significativos en este ámbito.

4.1. Cooperación internacional

4.1.1. Cooperación con países no pertenecientes a la Unión y disposiciones sobre asistencia mutua y lucha contra el fraude en los acuerdos internacionales

La **cooperación con los socios internacionales** es crucial para proteger los fondos de la UE gastados fuera de Europa y los ingresos del presupuesto de la UE. Para ello, en 2021 la OLAF, junto con los servicios competentes de la Comisión, siguió **velando por que los convenios de financiación y otros contratos contuvieran unas disposiciones antifraude sólidas**, incluida la posibilidad de llevar a cabo controles e investigaciones en relación con los fondos ejecutados

44 Bélgica, Bulgaria, Chequia, España, Francia, Croacia, Hungría, Países Bajos, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia.

45 Alemania, Irlanda, Lituania y Eslovenia.

46 Bulgaria, Grecia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Suecia.

47 Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Francia, Rumanía y Finlandia.

48 Alemania, Estonia, Irlanda, Lituania y Eslovenia.

49 Arachne es un sistema informático integrado único para la extracción de datos y la puntuación de riesgos que la Comisión ha desarrollado y puesto a disposición de los Estados miembros en los ámbitos de la cohesión, la agricultura y el MRR.

50 Para una descripción del sistema, véase la sección 7.2.

51 Bulgaria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

52 Croacia, Lituania, Rumanía y Finlandia.

53 Alemania, Estonia y Suecia.

fuera de la UE. La OLAF también celebró acuerdos de cooperación administrativa con dos autoridades internacionales asociadas, la Fiscalía General de Ucrania y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Estos acuerdos contribuyen a fomentar unas relaciones estrechas con los socios que participan en la lucha contra el fraude, proporcionando un marco orientativo para la cooperación práctica, por ejemplo, el intercambio de información o las mejores prácticas. En 2021, la OLAF también organizó actos de divulgación en línea para establecer nuevos contactos operativos con las autoridades de investigación de países no pertenecientes a la UE y fomentar la notificación de fraude y de irregularidades a través de las delegaciones de la UE en todo el mundo.

La cooperación con terceros países para prevenir, detectar y combatir las infracciones de la legislación aduanera se basa en **acuerdos sobre asistencia administrativa mutua** en materia aduanera. Estos acuerdos contribuyen de manera decisiva a la protección de los intereses financieros de la UE. Actualmente hay acuerdos en vigor con más de ochenta y siete países, entre ellos los principales socios comerciales de la UE, como Estados Unidos, China y Japón. En 2021 concluyeron las negociaciones con los países de África oriental y meridional (ESA5)[54], y se estaban llevando a cabo negociaciones con Australia, Indonesia y el Reino Unido en relación con Gibraltar.

Los acuerdos de libre comercio suelen contener una cláusula contra el fraude que permite la retirada temporal de las preferencias arancelarias de un producto en casos de fraude aduanero grave y falta persistente de cooperación adecuada para combatirlo. En efecto, tal cláusula es realmente una condición *sine qua non* para la concesión de preferencias arancelarias a terceros países.

4.1.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (COSP9) y resoluciones patrocinadas por la UE

La **UE es parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (UNCAC), el único instrumento universal de lucha contra la corrupción jurídicamente vinculante. La Comisión representa a la UE en todos los procesos relacionados con la UNCAC, incluida la participación en las reuniones del grupo de revisión de la aplicación y en los grupos de trabajo de composición abierta sobre prevención de la corrupción y recuperación de activos.

El mecanismo de revisión de la aplicación de la Convención es vinculante para todas las Partes en dicha Convención, incluida la UE. En junio de 2021, la Comisión anunció a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) su disposición a someterse al proceso de revisión previsto en la UNCAC[55]. En julio de 2021, se inició oficialmente la revisión de la aplicación.

En su novena Conferencia de los Estados Partes, celebrada en Sharm el-Sheij (Egipto), en diciembre de 2021, la UE destacó sus continuos e intensos esfuerzos para apoyar la **participación más amplia posible de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales pertinentes** en la lucha contra la corrupción.

Durante el debate general, la UE señaló el papel de la Fiscalía Europea y de la OLAF en la lucha contra la corrupción y destacó la importancia que desempeñan los medios de comunicación y los periodistas de investigación. Cuatro de las ocho resoluciones aprobadas fueron patrocinadas por la UE, en particular sobre la prevención de la corrupción, el refuerzo de la cooperación

[54] Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Zimbabue.

[55] Mediante carta de la comisaria Johansson dirigida al director ejecutivo de la UNODC.

internacional en tiempos de emergencia, la respuesta a las crisis y la recuperación, así como la lucha regional contra la corrupción[56].

4.1.3. Lucha contra el comercio ilícito de los productos del tabaco

El **segundo plan de acción para luchar contra el comercio ilícito de tabaco** (2018-2022), presentado por la Comisión en diciembre de 2018 y que contiene medidas tanto políticas como operativas para hacer cumplir la ley, siguió aplicándose a lo largo de 2021, y un gran número de acciones clave estaban en curso o había finalizado a finales de 2021.

La Comisión desempeña un papel de liderazgo en este ámbito tanto a nivel multilateral como bilateralmente con los países de origen y tránsito. A nivel multilateral, el **Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del Convenio Marco para el Control del Tabaco** (Protocolo CMCT) es un acuerdo internacional destinado a reducir significativamente el comercio ilícito de tabaco en todo el mundo. La OLAF, en estrecha cooperación con los servicios pertinentes de la Comisión y los Estados miembros, ha participado activamente en los trabajos relacionados con el Protocolo CMCT. La OLAF representó a la UE y a los Estados miembros participantes en la segunda reunión de las Partes que tuvo lugar en noviembre de 2021. Durante esta reunión se aprobaron las conclusiones de dos grupos de trabajo («seguimiento y localización» y «asistencia y cooperación»), y se propuso una nueva estrategia de asistencia para apoyar la aplicación del Protocolo. Todas las Partes implicadas acordaron también seguir trabajando en un centro de coordinación mundial de intercambio de información que permita a los sistemas de seguimiento y rastreo intercambiar información y apoyar la lucha mundial contra el comercio ilícito de tabaco.

4.2. Cooperación entre la UE y los Estados miembros

4.2.1. Actividades del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF)

El **Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude** (COCOLAF) reúne a expertos de la Comisión (representada por la OLAF) y de los Estados miembros. Ofrece un foro para debatir los principales progresos realizados en la lucha contra el fraude y para la elaboración del presente informe. Su trabajo se organiza en cuatro grupos de trabajo y en sesiones plenarias.

En 2021 se organizaron dos reuniones plenarias, en junio y diciembre, dos reuniones del subgrupo sobre la notificación y el análisis del fraude y otras irregularidades y una del subgrupo de prevención del fraude. Estas reuniones constituyeron buenas oportunidades para debatir las últimas tendencias en materia de irregularidades y fraude y las herramientas informáticas utilizadas para gestionar los fondos de la UE. También constituyeron un vínculo importante entre la OLAF y sus socios durante la pandemia, manteniendo abiertas las líneas de comunicación y permitiendo a los participantes compartir información y mejores prácticas.

La reunión anual entre los Estados miembros AFCOS tuvo lugar en septiembre en formato virtual. Los debates se centraron en el MRR. En diciembre, el subgrupo de prevención del fraude acordó crear un grupo de expertos dedicado al uso de herramientas informáticas para proteger los recursos del MRR.

[56] Informe final sobre la COSP 9.

4.2.2. Programa de la UE de Lucha contra el Fraude

El programa Hércules III, que proporcionó asistencia para proyectos de apoyo a la lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la UE en el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020, fue sustituido por el nuevo **Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude** con la adopción del Reglamento (UE) 2021/785.

El Programa combina tres actividades diferentes anteriormente separadas, pero se basa en el éxito del programa Hércules III y fusiona en **un único marco** la **parte de financiación de Hércules**, la financiación del **sistema de información antifraude** (plataforma AFIS), para apoyar a los Estados miembros en la asistencia mutua en materia aduanera y agraria, y el **sistema de gestión de irregularidades** (IMS), para la notificación de irregularidades, en particular el fraude, en casos relacionados con la gestión compartida y los fondos de ayuda de preadhesión.

Esto **refuerza las sinergias** entre los distintos capítulos y crea economías para los recursos, incluida la flexibilidad financiera para reasignar fondos dentro del Programa a una u otra parte de la actividad, cuando sea necesario.

El Programa tiene dos objetivos principales[57]. En primer lugar, proteger los intereses financieros de la UE. En segundo lugar, apoyar la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la cooperación entre estas y la Comisión para garantizar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

El Programa persigue cuatro objetivos concretos:

1) prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualesquiera otras actividades ilegales que vayan en perjuicio de los intereses financieros de la UE;
2) apoyar la notificación de irregularidades, incluido el fraude, que afecten a los fondos en régimen de gestión compartida y a los fondos de ayuda de preadhesión del presupuesto de la Unión;
3) proporcionar herramientas para el intercambio de información y apoyo a las actividades operativas en el ámbito de la asistencia administrativa mutua en materia aduanera y agraria.

Resumen de la situación 10: enfoque en el AFIS y el IMS

AFIS es un término general para un conjunto de aplicaciones informáticas de lucha contra el fraude operadas por la OLAF que utilizan una infraestructura técnica común y cuyo objetivo es el **intercambio** oportuno y seguro **de información sobre el fraude** entre las administraciones nacionales competentes y la UE, así como el almacenamiento y análisis de los datos pertinentes. El portal AFIS cuenta con más de 8 500 usuarios finales registrados en casi 1 400 servicios competentes de los Estados miembros, terceros países socios, organizaciones internacionales, la Comisión y otras instituciones de la UE. Permite importantes economías de escala y sinergias en el desarrollo, el mantenimiento y el funcionamiento de un conjunto tan amplio y diverso de servicios y herramientas informáticas.

El portal AFIS apoya la **asistencia mutua en las aduanas** con herramientas de colaboración como **VOCU** (Unidad virtual de coordinación de operaciones) para **operaciones aduaneras conjuntas**, correo electrónico seguro (AFIS Mail) y módulos específicos de intercambio de información. También presta apoyo a través de bases de datos como el SIA (Sistema de Información Aduanero) y FIDE (base de datos de identificación de los archivos de investigación aduanera), el directorio de mensajes sobre el estado de los contenedores y el directorio de importación, exportación y tránsito; y presta apoyo a través de herramientas de análisis de datos, como la herramienta de seguimiento automatizado (AMT) y aplicaciones electrónicas de flujo de

[57] Para más información, véase el «Resumen anual con información sobre los resultados del Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude en 2021» que acompaña al presente informe.

trabajo, como ToSMA (aplicación de gestión del tabaco decomisado). Se está avanzando en la creación de una plataforma analítica en el portal AFIS para apoyar el análisis estratégico y operativo.

La principal base jurídica para el funcionamiento de la plataforma AFIS es el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria[58].

El **IMS** es una aplicación en la plataforma AFIS que facilita la **notificación de irregularidades y fraudes** detectados por las autoridades nacionales en el ámbito de la gestión compartida y la preadhesión, de conformidad con la normativa sectorial y los convenios de financiación. En 2021, se encargó un estudio para identificar posibles mejoras del sistema basadas en las necesidades de los usuarios y las partes interesadas, y para explorar la posibilidad de mejorar la interoperabilidad con otros sistemas informáticos de lucha contra el fraude de la Comisión, como Arachne y el EDES[59].

4.2.3. Cooperación en el ámbito de los ingresos

4.2.3.1. El programa Aduana

El **programa Aduana** [Reglamento (UE) 2021/444], aunque no aborda directamente la lucha contra el fraude, es un instrumento importante en la protección de los intereses financieros y económicos de la UE y de los Estados miembros. Como pilar del programa, sus **sistemas informáticos** desempeñan un papel esencial a la hora de facilitar el intercambio de información y datos, especialmente información sobre riesgos, entre los Estados miembros, reforzando así la recaudación de los diversos derechos (por ejemplo, los derechos de aduana, el IVA y los impuestos especiales sobre las importaciones). El programa también apoya las **acciones de colaboración**, en particular grupos de proyectos, redes de expertos, talleres y actividades de formación y otro apoyo al desarrollo de competencias humanas, que permiten a las autoridades de los Estados miembros compartir buenas prácticas y mejorar los controles aduaneros y la recaudación de derechos. Además, el recientemente creado Instrumento de Apoyo Financiero para Equipo de Control Aduanero [Reglamento (UE) 2021/1077], destinado a ser utilizado en todo tipo de fronteras, debe apoyar la unión aduanera y el trabajo de las autoridades aduaneras, en particular ayudándolas a proteger los intereses financieros y económicos de la UE, a garantizar la protección y la seguridad en la UE y a protegerla frente al comercio desleal e ilegal, como la falsificación de mercancías, facilitando al mismo tiempo la actividad empresarial legítima.

4.2.3.2. El programa «Fiscalis»

El **programa «Fiscalis»** [Reglamento (UE) 2021/847] abarca una amplia gama de acciones para apoyar la colaboración entre las autoridades tributarias de los Estados miembros a fin de proteger los intereses financieros y económicos de la UE y de sus Estados miembros, en particular protegerles contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales. El programa «Fiscalis» también ofrece a las autoridades nacionales la oportunidad de cooperar mediante el uso de **sistemas**

[58] 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).

[59] Para una descripción del sistema véase la sección 7.2.

informáticos, actividades de colaboración y acciones de desarrollo de competencias humanas.

4.2.3.3. Operaciones aduaneras conjuntas (OAC)

Las **operaciones aduaneras conjuntas** (OAC) son **acciones específicas de duración limitada** destinadas a luchar contra el fraude y el contrabando de mercancías sensibles en zonas específicas de riesgo o en rutas comerciales concretas.

Además de sus investigaciones sobre casos de fraude en el ámbito de los ingresos, la OLAF coordina las OAC a gran escala en las que participan socios operativos internacionales y de la UE. El apoyo de la OLAF se adapta a cada OAC y puede incluir el uso de infraestructuras técnicas permanentes, herramientas informáticas y de comunicación, en particular la VOCU para el intercambio seguro de información, así como análisis estratégicos y apoyo administrativo y financiero. En 2021, la OLAF organizó o coorganizó dos operaciones sobre mascarillas y productos del tabaco y participó en varias operaciones iniciadas por los Estados miembros, Europol, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) o la OMA.

Cuadro 2: las OAC en 2021

Operación	Descripción
S'CARE FACE	Organizada por la OLAF, en estrecha coordinación con otras DG (DG TAXUD, DG GROW, DG SANTE y DG JUST) para mejorar el conocimiento en toda la UE del proceso por el que se permite la introducción de mascarillas en la UE. S'CARE FACE estuvo en marcha entre enero y marzo de 2021. Durante la operación, los Estados miembros participantes impidieron la entrada en el mercado de la UE de 49 millones de mascarillas falsificadas o deficientes.
SCORPION II	Organizada conjuntamente por la Misión de asistencia fronteriza de la UE en Moldavia y Ucrania (EUBAM) y la OLAF, esta OAC, destinada a combatir el contrabando de productos del tabaco en la frontera oriental de la UE, dio lugar a la incautación de 8,5 millones de cigarrillos.
POSTBOX III	Organizada conjuntamente por las aduanas italianas y la Guardia di Finanza con el apoyo de la OLAF, la colaboración de Europol y la participación de veinte Estados miembros. La operación se centró en el comercio ilegal de productos falsificados, productos farmacéuticos y productos relacionados con la COVID-19, medicamentos, especies animales y vegetales en peligro e infravaloración de mercancías utilizando tanto la red abierta como la oscura. La operación dio lugar a la detención de más de 1 400 envíos de mercancías ilícitas, incluidos más de 35 000 piezas de mercancías falsificadas, billetes de banco falsificados por un valor aproximado de 240 000 EUR, más de 1 500 artículos de material relacionado con la COVID-19, 240 kg de cigarrillos y tabaco de contrabando y más de 20 kg de cannabis y marihuana.
ATHENA V	Sobre el contrabando de efectivo en la UE mediante servicios de mensajería, correo postal y paquetería. Esta operación fue coordinada por la administración aduanera española con el apoyo de la OLAF y la participación de trece Estados miembros y Europol. Durante la operación se controlaron más de 14 000 paquetes. La evaluación de los resultados está en curso.
ARKTOS 3	Acción conjunta dirigida por Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y codirigida por Lituania y Polonia, con el apoyo de Interpol, la OLAF, Eurojust y Europol, junto con guardias de fronteras, agentes de policía y funcionarios de aduanas de Estonia, Finlandia, Letonia, Eslovaquia y Suecia. Se centró en el fraude en el ámbito de los impuestos especiales, en particular el contrabando de tabaco, el fraude documental y el tráfico ilícito de migrantes en determinados pasos fronterizos de las fronteras terrestres orientales de la UE. Como resultado de la acción, las autoridades policiales detectaron más de 400 productos del tabaco innovadores, como los cigarrillos electrónicos y los líquidos de los cigarrillos electrónicos. Entre la

Operación	Descripción
	mercancía ilegal incautada había 6,7 millones de cigarrillos ilegales y 2,6 toneladas de tabaco crudo, junto con media tonelada de drogas ilegales. Se detuvo a quince traficantes y se detectaron más de 200 documentos falsos.
Actividad conjunta CELBET 8	Organizado por el equipo de expertos en fronteras terrestres orientales y sudorientales (CELBET) con el apoyo de la OLAF. Se centró en los controles del dinero en efectivo y en la detección de cigarrillos y otros productos del tabaco ilegales, así como de piezas falsificadas de vehículos, ropa, calzado y cosméticos que entran en la UE a través de su frontera oriental.
STOP II	Organizada por la OMA, fue la operación mundial más amplia dirigida por las aduanas, en la que participaron 146 administraciones aduaneras miembros, con el apoyo de Europol, Interpol, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), junto con empresas farmacéuticas y otros agentes del sector privado. El objetivo de la operación era el comercio ilícito de medicamentos, vacunas y productos sanitarios relacionados con la COVID-19. El resultado fue la incautación de 365,7 millones de unidades, de las cuales 195,5 millones de medicamentos relacionados con la COVID-19, 156,7 millones de dispositivos médicos (como kits de prueba de la COVID-19, mascarillas, guantes usados, gel desinfectante y bombonas de oxígeno) y unos 13,5 millones de dosis de vacunas de la COVID-19.
LUDUS II	Organizada por Europol con la participación de la OLAF, la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO), la OMA y 21 países. Dio lugar a la incautación de más de 5 millones de juguetes falsos e ilegales, por valor de 18 millones EUR. Las mercancías incautadas planteaban riesgos como la exposición a sustancias químicas, estrangulamiento, asfixia, choque eléctrico, daños auditivos y riesgos de incendio.
OPSON X	Operación conjunta Europol/Interpol contra alimentos y bebidas falsos y deficientes. La OLAF dirigió una acción específica sobre el vino y las bebidas alcohólicas y coordinó el trabajo de 19 Estados miembros y 3 países no pertenecientes a la UE. Esta acción dio lugar a la incautación de casi 1,8 millones de litros de vino y bebidas alcohólicas por parte de las autoridades aduaneras y policiales europeas: 215 000 litros de bebidas alcohólicas falsificadas, principalmente vino y vodka; y 1 550 000 litros de diversas bebidas alcohólicas, vinos y cervezas que infringían las normas fiscales o las normas de seguridad alimentaria.
SHIELD II	Organizada por Europol. La OLAF llevó a cabo una acción específica con 17 Estados miembros contra las sustancias falsificadas y hormonales, los complementos alimenticios y los medicamentos para disfunción eréctil, impidiendo la entrada en la UE de un total de 254 731 comprimidos y 131 027 viales de diversos medicamentos y 278 kg de complementos alimenticios.
DEMETER VII	Coordinada por la OMA para hacer frente al tráfico ilícito de residuos, sustancias que agotan la capa de ozono e hidrofluorocarburos (HFC). En esta operación participaron un total de 102 cuerpos y fuerzas de seguridad. El papel de la OLAF era servir de enlace entre la UE y terceros países para obtener información y datos de inteligencia, lo que dio lugar a la detección e incautación de más de 4 000 toneladas de residuos (por ejemplo, artículos electrónicos usados, residuos de baterías, vehículos usados, máquinas de impresión) y 493 artículos de SAO y HFC.
SILVER AXE VI	Operación anual dirigida por Europol. La OLAF participó aportando conocimientos especializados en la identificación y el seguimiento de envíos sospechosos. En la operación se incautaron más de 1 200 toneladas de plaguicidas ilegales, con la participación de 35 países diferentes. Dio lugar a incautaciones de productos ilegales y falsificados por un valor estimado de 80 millones EUR. La OLAF compartió inteligencia operativa con las autoridades aduaneras de los Estados miembros y de China, Ucrania, Rusia y Colombia. Realizó un seguimiento de envíos sospechosos de plaguicidas ilegales, lo que dio lugar a la incautación de alrededor de 39 toneladas en total.

5. MEDIDAS CLAVE PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UE Y LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

5.1. Transposición de la Directiva PIF

La 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 entró en vigor el 5 de julio de 2017. El plazo para transponer la Directiva al Derecho nacional expiró el 6 de julio de 2019.

El 6 de septiembre de 2021, la Comisión publicó el primero de los tres **informes sobre la transposición de la Directiva**, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 18. El informe concluye que, aunque todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva, son **necesarias nuevas medidas para abordar los problemas de cumplimiento pendientes**. Subraya que es necesaria una transposición adecuada de las definiciones, sanciones, normas de competencia y plazos de prescripción de la Directiva PIF para el fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, a fin de que la Fiscalía Europea pueda llevar a cabo investigaciones y actuaciones judiciales eficaces. El informe también subraya que la cooperación entre la Fiscalía Europea y los Estados miembros es crucial.

En diciembre de 2021, la Comisión decidió incoar **procedimientos de infracción** contra ocho Estados miembros[60] por no transponer correctamente la Directiva PIF. En febrero de 2022, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra otros cinco Estados miembros[61]. En mayo de 2022, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra otros cuatro Estados miembros[62].

La Comisión seguirá tomando todas las medidas necesarias para garantizar la transposición correcta y completa de la Directiva PIF, con nuevos procedimientos de infracción, en caso necesario.

La Comisión está preparando un segundo informe sobre la transposición de la Directiva PIF, previsto para el tercer trimestre de 2022. Este informe se centrará en la idoneidad del umbral de IVA de diez millones EUR y en la eficacia de las disposiciones de la Directiva en el ámbito del fraude y los plazos de prescripción en materia de contratación pública.

5.2. Lucha contra el blanqueo de capitales

El fraude contra el presupuesto de la UE también puede ser el **precursor de otros delitos** (es decir, puede ser un delito principal). Así pues, aunque no esté directamente relacionado con la protección del presupuesto de la UE, el marco jurídico de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es pertinente en este contexto.

Todos los Estados miembros han informado de la plena transposición de la quinta Directiva antiblanqueo[63] relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo[64].

---

60 Croacia, Finlandia, Grecia, Letonia, Luxemburgo, Portugal, Rumanía y España.

61 Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

62 Estonia, Hungría, Malta y los Países Bajos.

63 Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero

5.3. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** (MRR) entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El MRR financia reformas e inversiones en los Estados miembros desde el inicio de la pandemia en febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2026. Para beneficiarse del MRR, los Estados miembros deben presentar sus **planes nacionales de recuperación y resiliencia** a la Comisión Europea. Cada plan establece las reformas e inversiones que deben llevarse a cabo de aquí a finales de 2026, permitiendo a los Estados miembros recibir financiación hasta una asignación previamente acordada.

Cada plan debe abordar los retos determinados en el Semestre Europeo[65], en particular las recomendaciones específicas por país[66] de 2019 y 2020 adoptadas por el Consejo. También debe avanzar en las transiciones ecológica y digital y hacer que las economías y las sociedades de los Estados miembros sean más resilientes. Las inversiones deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo»[67].

El MRR es un **instrumento basado en los resultados**. El cumplimiento de los hitos y objetivos acordados para lograr las reformas e inversiones en los planes permite desembolsar subvenciones y préstamos al Estado miembro.

El Reglamento del MRR[68] exige que los Estados miembros adopten todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la UE y garantizar que el **uso de los fondos cumpla la legislación nacional y de la UE aplicable**. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Este **nuevo modelo de aplicación** otorga a los Estados miembros una responsabilidad fundamental en la protección de estos recursos contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses (definidos como «irregularidades graves») y la doble financiación.

para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

64 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu.

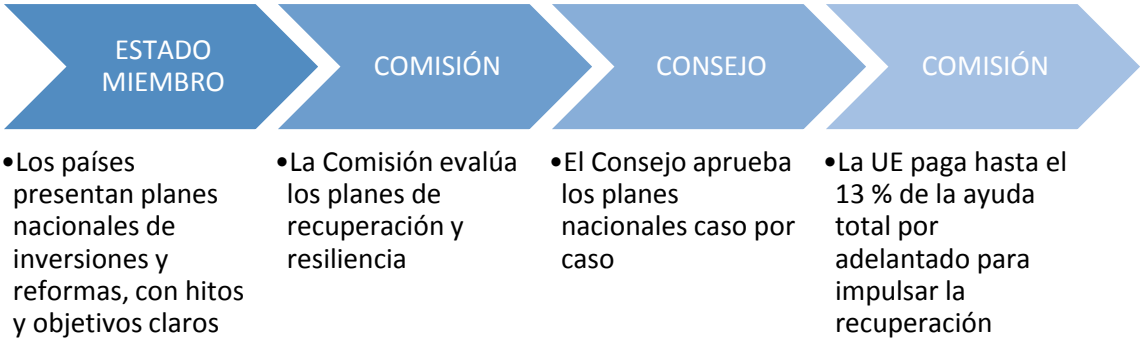
65 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_es.

66 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_es.

67 Ninguna medida incluida en el MRR debe dar lugar a perjuicio significativo a objetivos medioambientales, tal como se definen en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 sobre la taxonomía.

68 Artículo 22 del 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).

Gráfico 4: proceso de evaluación de los planes nacionales



Por consiguiente, cada plan contiene una **sección de control y auditoría** en la que los Estados miembros describen las medidas (incluidas las medidas de lucha contra el fraude) que aplicarán y determinan los **hitos y objetivos específicos** para proteger los intereses financieros de la UE frente a irregularidades graves y la doble financiación. La Comisión solo puede evaluar positivamente un plan si valora positivamente sus sistemas de control. Como servicio de la Comisión, la OLAF contribuyó a la evaluación de la Comisión de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, proporcionando **asesoramiento específico en materia de lucha contra el fraude**. La cooperación con las autoridades nacionales está en curso para intercambiar puntos de vista y facilitar la difusión de buenas prácticas y experiencias (como el uso de herramientas informáticas; véase también la **sección 4.2.1**).

Resumen de la situación 11: operación SENTINEL

En septiembre de 2021, Europol, la OLAF, la Fiscalía Europea, Eurojust y veintiún Estados miembros unieron sus fuerzas como parte de la **operación SENTINEL** para anticipar la oleada de fraude prevista que afecta a los fondos de recuperación. Con este fin, Europol creó un mecanismo interno específico para tratar los datos operativos, ayudar con los intercambios de información y apoyar los casos en curso. Las actividades conjuntas se centraron en el fraude, así como en la evasión fiscal, el fraude en los impuestos especiales, la corrupción, la malversación, la malversación y el blanqueo de capitales. Europol y la OLAF publicaron en febrero de 2022 un informe conjunto titulado *Assessing the Threats to the Next Generation EU (NGEU) Fund* [«Evaluación de las amenazas para el Fondo Next Generation EU», documento en inglés].

Entre las obligaciones de los Estados miembros en relación con las medidas de protección de los intereses financieros de la UE, la recogida de datos sobre los beneficiarios, contratistas, subcontratistas y titulares reales ocupa un lugar destacado. La Comisión ha puesto Arachne a disposición de los Estados miembros para su uso en relación con el MRR.

A finales de 2021, se habían adoptado veintidós planes nacionales. Eran veinticinco a 31 de julio de 2022[69].

[69] Los de Hungría y los Países Bajos aún no habían sido adoptados.

5.4. Protección de los alertadores

En cualquier organización, privada o pública, grande o pequeña, pueden producirse actividades ilícitas y abuso de Derecho. Pueden adoptar muchas formas, como la corrupción, el fraude, la mala práctica empresarial o la negligencia. Si no se abordan, estas actividades pueden causar graves perjuicios al interés público. Las personas que trabajan en una organización o están en contacto con ella por razones laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de tales hechos y, por lo tanto, se encuentran en una posición privilegiada para informar a quienes pueden abordar el problema.

Los **alertadores**, es decir, las personas que informan (en la organización de que se trate o a una autoridad externa) o revelan (al público) información sobre irregularidades obtenida en un contexto laboral, ayudan a **prevenir daños y detectan amenazas o perjuicios** para el interés público que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas.

Sin embargo, a escala europea y nacional, la protección de los alertadores es desigual y está fragmentada. Como consecuencia, los alertadores suelen renunciar a informar sobre sus preocupaciones por temor a sufrir represalias.

La Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, adoptada el 23 de octubre de 2019, concedió a los Estados miembros hasta el 17 de diciembre de 2021 para transponerla al Derecho nacional. Abarca muchos ámbitos clave de la legislación de la UE, como la lucha contra el blanqueo de capitales, la protección de datos, la protección de los intereses financieros de la UE, la seguridad alimentaria y de los productos, la salud pública, la protección del medio ambiente y la seguridad nuclear.

A finales de 2021, solo cinco Estados miembros[70] habían adoptado legislación específica. En junio de 2022, otros cuatro Estados miembros[71] lo habían hecho. Solo un Estado miembro[72] aún no ha iniciado ningún procedimiento. Tres Estados miembros[73] incluso han ampliado el ámbito de aplicación de la Directiva.

Antes del 17 de diciembre de 2023, la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la implementación y aplicación de la Directiva.

5.5. El conjunto de instrumentos del Estado de Derecho

Como parte del denominado **conjunto de instrumentos del Estado de Derecho**, la Comisión ha desarrollado una serie de herramientas para responder a los diferentes retos que plantea el Estado de Derecho.

Esto incluye el **mecanismo europeo del Estado de Derecho**, en el que el **informe anual sobre el Estado de Derecho** ocupa un lugar central. Su objetivo es desarrollar una **mayor conciencia y comprensión de los acontecimientos** en los Estados miembros, para poder detectar los desafíos para el Estado de Derecho, desarrollar posibles soluciones y dirigir el apoyo de forma temprana. El mecanismo también proporciona un proceso para un **diálogo anual** entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo junto con los Estados miembros, así como con los parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas en el Estado de Derecho.

---

70 Dinamarca, Lituania, Malta, Portugal y Suecia.

71 Croacia, Chipre, Francia y Letonia.

72 Hungría.

73 Dinamarca, Francia y Letonia.

5.5.1. Informe sobre el Estado de Derecho: principales conclusiones y puntos destacados en relación con la protección de los intereses financieros de la UE

El informe sobre el Estado de Derecho en 2021[74], incluidos sus veintisiete capítulos por país, presenta aspectos positivas y negativas, durante el período comprendido entre julio de 2020 y junio de 2021, en los Estados miembros en cuatro ámbitos clave para el Estado de Derecho: el **sistema de justicia**, el **marco de lucha contra la corrupción**, el **pluralismo de los medios de comunicación** y la **libertad de prensa** y **otras cuestiones institucionales** relacionadas con los controles y equilibrios. Las cuestiones relacionadas con el sistema judicial o el marco de lucha contra la corrupción pueden tener un impacto significativo en la forma en que se protegen los intereses financieros de la UE en un Estado miembro determinado.

El tercer informe sobre el Estado de Derecho, adoptado en julio de 2022[75], abarca el período comprendido entre julio de 2021 y junio de 2022 e incluye por primera vez recomendaciones específicas a todos los Estados miembros, tal como anunció la presidenta Von der Leyen en el discurso sobre el estado de la Unión de 2021. En consonancia con el carácter preventivo del informe, el objetivo de las recomendaciones es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por llevar adelante las reformas en curso o previstas, fomentar avances positivos y ayudarles a determinar dónde pueden ser necesarias mejoras o el seguimiento de cambios o reformas recientes, también con vistas a abordar retos sistemáticos en determinados casos.

5.5.2. Avances en la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión

El **Reglamento sobre condicionalidad** tiene por objeto proteger el presupuesto de la UE de las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho que afectan o amenazan con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo.

El 2 de marzo de 2022, la **Comisión adoptó directrices**[76] en las que explicaba cómo aplicará el Reglamento, incluida la forma en que se protegerán los derechos de los destinatarios finales y de los beneficiarios de la financiación de la UE (véase la **sección 7**).

La Comisión ha iniciado un procedimiento en virtud del Reglamento sobre condicionalidad.

5.6. Política de lucha contra la corrupción

En 2021, la Comisión siguió prestando **apoyo técnico** a los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la corrupción y la integridad a través de sus programas, a saber, el **programa de apoyo a las reformas estructurales** y el **instrumento de apoyo técnico** de reciente creación. El apoyo técnico ha facilitado la revisión de los procedimientos de selección y evaluación de los jueces y fiscales, y la aplicación de medidas anticorrupción en materia de educación, medio ambiente y deporte. Algunas autoridades nacionales recibieron apoyo para establecer mecanismos de seguimiento de su plan nacional anticorrupción, para revisar sus normas de gestión de conflictos de intereses, para garantizar la supervisión del gasto público o para demostrar su preparación para adherirse a la Convenio de Lucha contra la Corrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

[74] COM(2021) 700 final, de 20.7.2021.

[75] COM(2022) 500 final de 13.7.2022.

[76] COM(2022) 1382 final de 2.3.2022.

La Comisión organiza talleres de intercambio de **experiencias en materia de lucha contra la corrupción** en toda la UE. El 13 de diciembre de 2021, el 14.º taller de intercambio de experiencias reunió a representantes de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea, Europol y el mundo académico para debatir el tema de la resiliencia contra la corrupción en tiempos de crisis. La Comisión también apoya **proyectos destinados a mejorar la integridad y abordar la corrupción** en los Estados miembros de la UE, entre otros. En 2021, los proyectos de lucha contra la corrupción se financiaron con cargo al Fondo de Seguridad Interior-Policía 2014-2020 e incluyen, entre otros, el proyecto C.O.R.E, cuyo objetivo es desarrollar y validar un procedimiento reproducible para estimar el riesgo de corrupción en la contratación pública en tiempos de pandemia, basado en la recopilación y el tratamiento cruzado de datos sobre contratación pública. El procedimiento tiene por objeto mejorar la detección temprana del riesgo de corrupción y fomentar una base empírica más sólida para la reforma de las políticas, y beneficia principalmente a las autoridades anticorrupción y a las fuerzas y cuerpos de seguridad, pero también a los periodistas y al público en general para los objetivos de rendición de cuentas.

La Comisión también anima a los Estados miembros a adoptar **estrategias nacionales de lucha contra la corrupción**, ya que garantizan que:

- los compromisos políticos se traducen en acciones concretas;
- las lagunas legislativas o institucionales se abordan de manera coherente, global y coordinada; y
- los esfuerzos de lucha contra la corrupción se adaptan a un panorama cambiante.

6. RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL

6.1. Fuentes de datos y metodología

Esta sección se basa principalmente en los datos comunicados por los Estados miembros en los ámbitos de los recursos propios tradicionales (RPT) y la gestión compartida y por los países candidatos en el ámbito de la preadhesión. Los datos relativos a los gastos directos (**sección 6.1.2**) se extraen del sistema contable interno de la Comisión. En el **recuadro 2** se especifica en qué condiciones se realizan las notificaciones de los Estados miembros y cómo se utilizan en esta sección.

Recuadro 2: Notificación de irregularidades por parte de los Estados miembros

Los reglamentos sectoriales relativos a los recursos propios tradicionales y a los fondos de gestión compartida especifican una serie de condiciones en las que los Estados miembros deben notificar las irregularidades detectadas en esos ámbitos.

Utilizan dos sistemas informáticos para notificar irregularidades: OWNRES en el ámbito de los RPT e IMS en gestión compartida y preadhesión.

En relación con los RPT, los Estados miembros deben notificar las irregularidades y los fraudes detectados que afecten a más de 10 000 EUR y especificar en su notificación si el caso detectado se refiere o no a un comportamiento fraudulento.

En relación con la gestión compartida, se aplica el mismo umbral financiero y los Estados miembros deben proporcionar una clasificación de la irregularidad notificada, indicando si se trata de un presunto fraude, de un fraude demostrado o de una simple irregularidad (administrativa). Los Estados miembros pueden actualizar las irregularidades notificadas en cualquier momento, modificando también su clasificación. En caso de una simple irregularidad, se aplican otras excepciones y los Estados miembros no necesitan notificar los casos:

1) aquellos en que la irregularidad consista únicamente en la falta de ejecución, total o parcial, de una operación incluida en el programa operativo cofinanciado debido a la quiebra de la entidad beneficiaria;
2) los comunicados a la autoridad de gestión o a la autoridad de certificación por la entidad beneficiaria de manera voluntaria y antes de ser detectados por ellas, ya sea antes o después del pago de la contribución pública;
3) los casos detectados y corregidos por la autoridad de gestión o la autoridad de certificación antes de incluirse el gasto en cuestión en una declaración de gastos presentada a la Comisión.

En el presente informe se utilizan dos grandes categorías para los casos notificados por los Estados miembros: **irregularidades fraudulentas e irregularidades no fraudulentas**.

Las **irregularidades fraudulentas** son aquellas para las que los Estados miembros facilitaron la clasificación del **fraude** en los RPT o de la **sospecha de fraude** o el **fraude demostrado** en relación con la gestión compartida y la preadhesión.

Los casos restantes se denominan **irregularidades no fraudulentas**.

En 2021 se notificaron un total de 11 218 irregularidades, por un importe aproximado de 3 240 millones EUR. En cuanto al número de irregularidades notificadas, la situación se mantiene estable en comparación con 2020, con una ligera disminución de alrededor del 5 %. Sin embargo, los importes correspondientes representan un aumento significativo con respecto al ejercicio anterior, que se ha duplicado con creces (+ 121 %).

En el **recuadro 3** se ofrece una breve nota metodológica sobre cómo interpretar estos datos y los publicados en las siguientes secciones.

Recuadro 3: Nota metodológica

La notificación de irregularidades está sujeta a algunas limitaciones.

En relación con los RPT, el tiempo transcurrido entre el momento en que se cometen las irregularidades y el momento en que se detectan depende del tipo de control: los controles en el momento del levante permiten una detección inmediata, mientras que los controles posteriores al levante se llevan a cabo dentro del plazo de tres años para notificar una deuda aduanera. Por lo tanto, la detección de irregularidades puede tardar hasta tres años después del levante de las mercancías. La notificación después de la detección suele ser breve, teniendo en cuenta los plazos legales específicos.

En relación con el gasto, con la excepción de las irregularidades fraudulentas detectadas antes del pago, es decir, evitadas, la gran mayoría de las irregularidades notificadas (fraudulentas y no fraudulentas) se detectan durante los controles *ex post*. Esto significa que existe un lapso de tiempo entre el momento en que se cometen las irregularidades y el momento en que se notifican a la Comisión. Esta cifra oscila, por término medio, entre dos y medio y tres años[77].

Gran parte del gasto de la UE también sigue ciclos plurianuales, con un aumento progresivo de la ejecución hasta el cierre del programa (generalmente n + 2 o n + 3 en relación con el último año del ciclo, es decir, 2022-2023 en relación con el actual período de programación), que representan también años con un pico en la notificación de irregularidades.

[77] Este es el desfase temporal medido en el caso de las irregularidades notificadas en la política de cohesión. Véase el documento *Statistical evaluation of irregularities reported in 2021* [«Evaluación estadística de las irregularidades notificadas en 2021», documento en inglés] que acompaña al presente informe, sección 4.5.1.

Por estas razones, la comparación interanual en términos de notificación de irregularidades no ofrece una imagen fiable de la situación, en particular en relación con las variaciones relativas al impacto financiero, ya que podría verse influida por muy pocos casos de alto valor.

Por consiguiente, junto con las variaciones anuales, el presente informe (y el documento que lo acompaña sobre la evaluación estadística de las irregularidades) también presenta una perspectiva plurianual (por período de programación para la política de cohesión y preadhesión y cinco años para los demás sectores) para mitigar cualquier distorsión del análisis por los factores señalados anteriormente.

6.2. Ingresos

En 2021, la Comisión adoptó una propuesta de modificación del Reglamento de Puesta a Disposición[78] con el objetivo de reforzar aún más el sistema de puesta a disposición de recursos propios con el fin de garantizar pagos regulares y oportunos al presupuesto de la UE. Además, se aplicó una nueva estrategia de control destinada a reaccionar con mayor rapidez ante los riesgos futuros y proteger mejor los RPT.

6.2.1. Fraude en el ámbito del IVA

La Fiscalía Europea tiene competencia para investigar las infracciones graves contra el régimen común del IVA. Estos delitos deben estar relacionados con el territorio de dos o más Estados miembros y acarrear daños totales de al menos 10 millones EUR.

En 2021, la Fiscalía Europea investigó 91 casos de este tipo por daños estimados en 2 500 millones EUR[79].

6.2.2. Recursos propios tradicionales

En 2021, la pandemia de COVID-19 siguió afectando a la vida de todas las personas y empresas de la UE. Si bien en 2020 la pandemia se vio como una emergencia, en 2021 se convirtió en un hecho establecido, como demuestran las cifras de volúmenes de importación: tras el espectacular descenso de las importaciones de la EU-27 del 11,6 % en 2020, las importaciones aumentaron un 23 % en 2021.

[78] El Reglamento (UE, Euratom) 2022/615 del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014, se adoptó el 5 de abril de 2022.

[79] Fiscalía Europea, Informe anual de 2021, p. 10.

***Cuadro 3**: Ingresos: Irregularidades detectadas y notificadas por los Estados miembros — RPT — en 2021*

Sector presupuestario	Irregularidades fraudulentas		Irregularidades no fraudulentas		FDR[80]	IDR[81]
	N	EUR (millones)	N	EUR (millones)	%	%
Recursos propios tradicionales EU-27	**482**	**157,1**	**3 506**	**366,8**	**0,63 %**	**1,48 %**

En 2021, el número de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas relacionadas con los RPT (véase el **cuadro 3**) se mantuvo bastante estable, con una disminución de solo un 3 % en comparación con la media de cinco años. El número de irregularidades fraudulentas aumentó un 1 % y las irregularidades no fraudulentas disminuyeron un 4 %. De todos los casos fraudulentos y no fraudulentos detectados en 2021, el 12 % se clasificaron como fraudulentos. El importe correspondiente de los RPT aumentó y fue el importe más elevado detectado durante los últimos cinco años. Tanto en el caso de irregularidades fraudulentas como no fraudulentas, el importe de los RPT detectado aumentó un 32 % y un 13 %, respectivamente, en comparación con la media de cinco años. En total, el importe de los RPT aumentó un 18 % en 2021 con respecto a la media de 2017-2021[82].

RPT: variación de los datos de 2021 en comparación con la media quinquenal 2017-2021

– 3 % de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas

+ 32 % de los importes financieros vinculados a irregularidades fraudulentas

+ 13 % de los importes financieros vinculados a irregularidades no fraudulentas

La lucha contra el fraude nacional y los servicios aduaneros desempeñaron un papel clave en la detección de casos de fraude en 2021. Las inspecciones realizadas por los servicios de lucha contra el fraude fueron la forma más eficaz de detectar casos de fraude y superaron los controles posteriores al levante y los controles en el momento del levante para detectar la evasión fraudulenta de derechos. Las irregularidades no fraudulentas se detectaron principalmente por medio de controles posteriores al levante.

Resumen de la situación 12: RPT — irregularidades más frecuentes y tipos de mercancías afectadas

La mayoría de los casos notificados en 2021 como fraudulentos y no fraudulentos se refieren a **infravaloración**, **origen incorrecto** o **clasificación/descripción incorrecta de las mercancías**. El **contrabando** sigue siendo uno de los principales tipos de fraude. Los **textiles, la maquinaria**

[80] FDR: sigla en inglés de tasa de detección de fraude: Proporción de los importes financieros relacionados con irregularidades fraudulentas sobre el total de recursos propios constatados y el importe estimado.

[81] IDR: sigla en inglés de tasa de detección de irregularidades: Proporción de los importes financieros relacionados con irregularidades no fraudulentas sobre el total de recursos propios constatados y el importe estimado.

[82] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en los RPT, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 2.

eléctrica y los equipos fueron los tipos de mercancías más afectados por el fraude y las irregularidades en número de casos y en términos monetarios, seguidos de **productos diversos de las industrias químicas, calzado y tabaco** en términos de cantidades y de **vehículos y plásticos** en número de casos. En 2021, China siguió siendo el principal país de origen de las mercancías afectadas por irregularidades notificadas como fraudulentas o no fraudulentas.

En el caso de los bienes relacionados con la COVID-19, en 2021 se observó un notable aumento de las cantidades notificadas como irregulares en el caso de bienes como **desinfectantes y productos de esterilización, prendas de protección y material médico de consumo**. Sin embargo, el análisis muestra que el efecto de las irregularidades que afectan a productos relacionados con la COVID-19 se mantuvo relativamente bajo en 2021 (el 54 % del número total de irregularidades notificadas y el 6 % de los importes correspondientes).

En 2021, la Comisión siguió llevando a cabo visitas de seguimiento y control sobre el terreno o a distancia para garantizar la correcta aplicación de la legislación aduanera de la UE y de los RPT. Cuando la cooperación y los progresos realizados en la resolución de las cuestiones pendientes se consideran insuficientes, se están aplicando medidas correctoras.

Como se indica en el informe PIF de 2020, la Comisión ya ha aplicado estas medidas correctoras contra el Reino Unido en relación con productos textiles y calzado infravalorados procedentes de China[83]. El 8 de marzo de 2022, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto C-213/19[84] contra el Reino Unido. La Comisión está analizando las implicaciones de dicha sentencia del TJUE tanto para el Reino Unido (por ejemplo, para el nuevo cálculo de las pérdidas de RPT) como para los demás Estados miembros.

Resumen de la situación 13: elusión y absorción de las medidas de defensa comercial

El seguimiento de las medidas de defensa comercial existentes siguió siendo una prioridad en 2021. Se prestó especial atención a las medidas de defensa comercial en las que se detectó un mayor riesgo de elusión de derechos, ya sea mediante prácticas de elusión[85], reducción del precio de exportación o absorción[86] del precio de reventa, tras la imposición de medidas antidumping o compensatorias.

En 2021, la Comisión inició cuatro investigaciones relativas a la posible elusión de las importaciones de **tejidos de fibra de vidrio**[87] de Turquía y Marruecos después de que en 2020 se impusieran derechos antidumping y compensatorios a estos productos originarios de China y Egipto. También se llevó a cabo una investigación antiabsorción sobre el mismo producto originario de Egipto. Esto elevó el número total de investigaciones de este tipo iniciadas en los

[83] Comisión Europea, *32.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2020)*, resumen de la situación 1, p. 13.

[84] Sentencia de 8 de marzo de 2022. UE:C:2022:167.

[85] De conformidad con el artículo 13 del Reglamento antidumping de base, la elusión se produce cuando los productores exportadores de terceros países llevan a cabo prácticas como el envío del producto a través de un país no sujeto a derechos (tránsito), modificando ligeramente el producto para que no esté sujeto a los derechos, o cuando exportan a través de un productor exportador con tipos individuales más bajos de derechos antidumping o compensatorios (canalización de empresas).

[86] Otra práctica es la absorción del derecho cuando los exportadores, a pesar de las medidas impuestas, reducen sus precios para evitar los derechos o los importadores no reflejan el derecho al revender el producto en la Unión.

[87] Los tejidos de fibra de vidrio se utilizan, por ejemplo, para la producción de palas para turbinas eólicas, en la producción de embarcaciones, camiones y equipos deportivos, así como en el sistema de rehabilitación de tuberías.

últimos tres años a once y dos, respectivamente. Además, en 2021 la Comisión estableció que los derechos antidumping vigentes sobre dos tipos diferentes de **hojas de aluminio para uso doméstico** procedentes de China se estaban eludiendo a través de Tailandia, donde el producto solo estaba sujeto a pequeñas operaciones de montaje.

Varios de los casos investigados, que se referían al tránsito después del envío del producto afectado desde China para pasar por pequeñas operaciones de montaje en Turquía y Marruecos, son emblemáticos de los retos planteados por la política china de la Franja y la Ruta y de la determinación de la Comisión de adoptar medidas enérgicas contra el comercio desleal resultante.

6.3. Gastos

Aunque se introdujeron flexibilidades e instrumentos para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, el presupuesto de la UE también se enfrentó a nuevos retos y riesgos[88]. En general, la Comisión consiguió mantener un alto nivel de cobertura y garantía de auditoría. Lo mismo ocurrió en los Estados miembros, que llevan a cabo la mayor parte de las auditorías y todos los controles en gestión compartida.

Esto garantizaba que la flexibilidad ofrecida no diera lugar a una relajación de los controles. Las normas modificadas introducidas en los procedimientos de control de los Estados miembros eran limitadas en el tiempo y el alcance. Esto ayudó a los beneficiarios y a los Estados miembros en circunstancias difíciles[89].

También se han adoptado, o ya se han puesto en marcha, medidas de mitigación sólidas para atenuar los riesgos relacionados con la imposibilidad de realizar auditorías y controles sobre el terreno. Entre ellas figuraba la sustitución de las auditorías sobre el terreno por exámenes documentales y auditorías a distancia, así como la posibilidad de sustituir las inspecciones *in situ* por soluciones informáticas (fotos geoetiquetadas, imágenes por satélite, videorreuniones, etc.)[90].

En este contexto, y en consonancia con la tendencia prevista, en los últimos cinco años ha disminuido el número de irregularidades notificadas (fraudulentas y no fraudulentas) relacionadas con el gasto de la UE para el período de programación 2007-2013, mientras que las relacionadas con el marco financiero 2014-2020[91] han ido en aumento, de forma coherente con los ciclos de ejecución, de modo que ahora representan la gran mayoría de las irregularidades notificadas (alrededor del 90 %). Las irregularidades notificadas relacionadas con el gasto anual (ayudas directas a los agricultores y medidas de apoyo al mercado) se mantuvieron estables.

88 Véase el 32º informe PIF, *cit*., sección 6.2, p. 37.

89 Comisión Europea, *Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión correspondiente al ejercicio 2020*, COM(2022) 331 final de 30.6.2022, p. 2.

90 Ibídem.

91 Los ámbitos de gasto vinculados a los períodos de programación se refieren al desarrollo rural, la cohesión, las políticas pesqueras y las políticas internas.

Cuadro 4:gasto — Irregularidades detectadas y notificadas por sector presupuestario en 2021

Sector presupuestario	Irregularidades fraudulentas		Irregularidades no fraudulentas		FDR[92]	IDR[93]
	N	EUR (millones)	N	EUR (millones)	%	%
Agricultura	**250**	**30,0**	**3 455**	**204,0**	**0,06 %**	**0,38 %**
Desarrollo Rural	*144*	*16,5*	*2 400*	*94,7*	*0,12 %*	*0,68 %*
Ayudas a la agricultura	*98*	*13,0*	*1 015*	*107,5*	*0,03 %*	*0,27 %*
Ambos/incierto	*8*	*0,5*	*40*	*1,8*	-	-
Fondos Estructurales y de Inversión Europeos	**215**	**1 624,0**	**2 271**	**812,9**	**2,57 %**	**1,29 %**
Cohesión y regional	*155*	*1 605,5*	*1 627*	*588,5*	*3,42 %*	*1,25 %*
Política social	*50*	*16,7*	*614*	*217,6*	*0,11 %*	*1,39 %*
Pesca	*10*	*1,8*	*70*	*6,8*	*0,35 %*	*1,32 %*
Otros fondos de gestión compartida	**0**	**0**	**45**	**4,3**	**0,00 %**	**0,22 %**
Preadhesión	**29**	**1,9**	**86**	**4,2**	**0,10 %**	**0,22 %**
Ayuda preadhesión			*1*	*0,4*	-	-
Instrumento de Ayuda de Preadhesión I	*4*	*0,4*	*29*	*2,3*	-	-
Instrumento de Ayuda de Preadhesión II	*25*	*1,5*	*56*	*1,5*	-	-
Gastos directos	**54**	**7,0**	**825**	**35,9**	**0,03 %**	**0,16 %**
TOTAL	**548**	**1 662,9**	**6 682**	**1 061,3**	**1,0 %**	**0,63 %**

6.3.1. Gestión compartida

Agricultura: variación de los datos de 2021 en comparación con la media quinquenal 2017-2021

+ 1 % de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas

– 28 % de los importes financieros vinculados a irregularidades fraudulentas

+ 18 % de los importes financieros vinculados a irregularidades no fraudulentas

Agricultura[94]: el análisis del período de cinco años (2017-2021) confirma las principales pautas señaladas en anteriores informes PIF[95]. Incluso si aumentan progresivamente, las irregularidades fraudulentas en materia de desarrollo rural relacionadas con el período de programación 2014-2020 siguen siendo inferiores a las notificadas para el período 2007-2013 tras un período de ejecución comparable.

[92] FDR: sigla en inglés de tasa de detección de fraude: Proporción de importes financieros relacionados con irregularidades fraudulentas en el total de los pagos efectuados.

[93] IDR: sigla en inglés de tasa de detección de irregularidades: Proporción de importes financieros relacionados con irregularidades no fraudulentas en el total de los pagos efectuados.

[94] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en el sector agrícola, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 3.

[95] Véase el 32.º Informe PIF 2020, *cit.*, p. 35.

La notificación de fraude en el apoyo a la agricultura (incluidas las ayudas directas y las medidas de mercado) se mantiene bastante estable a lo largo del tiempo, aunque muestra una disminución del 17 % en 2021 con respecto al año anterior. La incidencia del fraude notificado en proporción a los pagos sigue siendo muy baja en el caso de los pagos directos. Es el más elevado para las medidas de mercado, en particular en el **sector de las frutas y hortalizas** y en relación con los **programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola**. Los importes financieros en cuestión también fueron relativamente elevados para la medida de mercado relacionada específicamente con la **promoción de los productos agrícolas**.

En relación con el desarrollo rural y los pagos directos a los agricultores, el **análisis de riesgos y la información espontánea de la sociedad civil**, especialmente de los medios de comunicación, **contribuyen de manera marginal** a detectar irregularidades fraudulentas y no fraudulentas. En relación con las medidas de mercado, el análisis de riesgos desempeña un papel más importante en la detección, debido al control basado en el riesgo de los documentos comerciales de las entidades que reciben pagos.

Resumen de la situación 14: lucha contra el fraude en la producción ecológica

Sobre la base del Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica[96], la Comisión ha reforzado aún más la lucha contra el fraude en la producción ecológica. En cuanto a la protección de los intereses financieros de la UE, ha sistematizado el cotejo de la información del sistema de información sobre agricultura ecológica (OFIS) sobre posibles incumplimientos en la producción ecológica con la información de que dispone sobre la prestación de apoyo financiero de la UE a la producción ecológica. En este contexto, se ha concedido a la OLAF acceso directo a los datos al OFIS.

Se mantuvieron conversaciones exploratorias con la Fiscalía Europea para darle acceso a los datos del OFIS, mientras que ya se ha concedido a Traces[97].

Aproximadamente diez años después de la notificación inicial, la **proporción de casos de presunto fraude que no han dado lugar a una condena sigue siendo muy elevada**, mientras que la proporción de casos en los que se constata la existencia de fraude es baja. Esto puede indicar la necesidad de invertir más en su investigación y enjuiciamiento.

Resumen de la situación15: agricultura — irregularidades detectadas con mayor frecuencia

Durante el período 2017-2021, en el caso de los **pagos de ayudas directas a agricultores, la falsificación de pruebas documentales o la solicitud de ayuda** fueron las irregularidades fraudulentas detectadas con mayor frecuencia. Puede falsificarse una amplia gama de documentos e información, como contratos de arrendamiento o documentos inmobiliarios, y documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad.

En relación con las **medidas de mercado**, el fraude afectó principalmente a la **ejecución de la acción**, a menudo en combinación con otras infracciones. Se registraron importes financieros significativos en varios casos investigados por la OLAF en los que se combinaron **conflictos de intereses** con otras irregularidades en relación con la **medida de mercado «Promoción»**. La **creación de condiciones artificiales** para recibir ayuda financiera constituye un riesgo potencial.

[96] COM(2021) 141.

[97] Traces es la plataforma en línea de la Comisión Europea para la certificación sanitaria y fitosanitaria requerida para la importación de animales, productos de origen animal, alimentos y piensos de origen no animal y plantas a la Unión Europea, así como para el comercio dentro de la UE y las exportaciones desde la UE de animales y determinados productos de origen animal.

En lo que respecta al **desarrollo rural**, los defraudadores utilizaron principalmente la práctica de **falsificar documentos**. Esto puede implicar la falsificación de facturas, la declaración de los equipos de segunda mano como nuevos, la alteración de ofertas en los procedimientos de contratación pública o la presentación de información falsa sobre el cumplimiento de las condiciones para recibir la ayuda. Un número significativo de irregularidades fraudulentas se referían a la **falta de plena ejecución de la acción**. La **creación de condiciones artificiales** es también un riesgo potencial para la financiación del desarrollo rural. Por ejemplo, los beneficiarios pueden dividir artificialmente las explotaciones agrícolas y solicitar la ayuda a través de varias empresas vinculadas para evitar los límites de las ayudas.

Política de cohesión: variación de los datos de 2021 en comparación con la media quinquenal 2017-2021
– 11 % de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas
+ 186 % de los importes financieros vinculados a irregularidades fraudulentas
+ 14 % de los importes financieros vinculados a irregularidades no fraudulentas

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)[98]. Entre 2017 y 2021, el número de irregularidades fraudulentas y no fraudulentas relacionadas con el **período de programación 2007-2013** disminuyó en el caso de los Fondos EIE. El número de irregularidades notificadas para el **periodo de programación 2014-2020** aumentó. Estas dinámicas están en consonancia con las tendencias y pautas conocidas en la detección y notificación de irregularidades y están relacionadas con el ciclo de ejecución de los programas plurianuales.

El número de irregularidades notificadas como fraudulentas en el período de programación 2014-2020 eran acordes con las detectadas para el período de programación 2007-2013 después del mismo número de años a partir del inicio del período; en torno al 1 %, la FDR era superior a la del período 2007-2013[99]. Este no es el caso de las irregularidades no fraudulentas. Para ellas, la **disminución del número y de los importes financieros notificados después de ocho años** desde el inicio del período de programación es sorprendente (véase el **resumen de la situación 17** para un análisis de las razones de la disminución).

Resumen de la situación 16: motivos de la disminución de las irregularidades no fraudulentas en materia de cohesión

Con referencia general a las políticas de cohesión y pesca, la **OLAF llevó a cabo un análisis específico**, basado en las irregularidades no fraudulentas notificadas por los Estados miembros hasta 2020 inclusive. Este análisis indica una serie de posibles explicaciones que, en gran medida, pueden explicar esta gran disminución.

Los **retrasos en la ejecución** de los programas operativos pertinentes pueden explicar parte de la brecha actual. Otra parte de la disminución de las irregularidades no fraudulentas puede

[98] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en relación con los Fondos EIE, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 4.

[99] En relación con el período de programación 2014-2020, la FDR se ve muy influida por detecciones significativas por parte de Rumanía y Eslovaquia, aunque de irregularidades únicas que implicaron enormes importes financieros. Estas irregularidades también tuvieron un impacto significativo en la FDR de la EU-27. La comparación entre los dos períodos de programación es importante, ya que permite comprender que el aumento del 186 % en 2021 con respecto a la media de cinco años está relacionado con situaciones excepcionales.

explicarse por un posible **cambio en las prácticas de notificación** de algunas autoridades para irregularidades inferiores a 10 000 EUR.

Para el período de programación 2014-2020, se ha ampliado la **posibilidad de utilizar opciones de costes simplificados (OCS)**. En el caso del Fondo Social Europeo, el aumento del porcentaje de gastos cubiertos por las OCS (del 7 % al 33 %) puede ser un factor importante que contribuya a la disminución de las irregularidades no fraudulentas.

Otra parte de la razón podría ser una **adaptación tardía a la modificación de una excepción** a la notificación de irregularidades no fraudulentas, que se produjo en 2009 y afectó a la notificación durante el período 2007-2013.

La **introducción de cuentas anuales y la exclusión de las evaluaciones en curso** también podrían haber contribuido a esta disminución. A partir del período de programación 2014-2020, los Estados miembros pueden excluir de las cuentas anuales los gastos cuya legalidad y regularidad están siendo objeto de una evaluación en curso. Con esta exclusión, los Estados miembros evitan una reducción de la contribución de un fondo determinado, aunque existan irregularidades. Los Estados miembros están haciendo uso de esta posibilidad.

En determinadas condiciones, tras siete años de aplicación (finales de 2020), el efecto combinado de estas razones representaría aproximadamente dos tercios de la disminución a escala de la UE de la notificación de irregularidades no fraudulentas.

El efecto del aumento de la capacidad administrativa es algo más que considerar. No existen indicadores para medir el aumento de la capacidad de los órganos de ejecución y de los beneficiarios, ni el efecto que podría haber tenido en términos de disminución de irregularidades involuntarias. Sin embargo, algunos factores que contribuyen a sugerir una evolución tan positiva, como: a) **medidas antifraude eficaces y proporcionadas** adoptadas a nivel de los programas operativos, que pueden haber conducido a una detección y prevención más tempranas de irregularidades (fraudulentas y no fraudulentas); b) la **mejora de la calidad y la experiencia de las autoridades competentes** (en particular en determinados Estados miembros), **incluidos los beneficiarios**; y c) una **mayor participación de la sociedad civil a través de los pactos de integridad** (véase el **resumen de la situación 18**).

Por el contrario, **la pandemia de COVID-19 podría haber ejercido una presión adicional sobre la capacidad administrativa de las personas que participan en los sistemas de gestión y control**. Esto podría contribuir a la detección de más irregularidades en los próximos años.

Los **riesgos** de irregularidades parecen ser mayores en los ámbitos de la política de cohesión relacionados con el **transporte**, la **protección del medio ambiente**, la investigación, desarrollo tecnológico e innovación **(I+DT+I)**, la **inclusión social** y el fomento del **empleo** y la **movilidad laboral**.

Los análisis apuntan a los riesgos relacionados con la **transición ecológica**, en particular para las inversiones en eficiencia energética, el suministro de agua potable, la gestión de residuos, las energías renovables (solar) y la prevención de riesgos. Los **riesgos de transición digital** parecen ser más importantes en los servicios y aplicaciones para las pequeñas y medianas empresas (pymes), en cuanto al número de irregularidades, y los servicios y aplicaciones para la administración electrónica, en términos de los importes financieros implicados. También se notificaron irregularidades en relación con las inversiones en infraestructuras para la transición digital.

En cuanto a la **I+DT+I**, el análisis sugiere mayores riesgos para las inversiones destinadas a prestar asistencia a estas actividades en las empresas. Las medidas para estimular la investigación, la innovación y el emprendimiento en las pymes se vieron especialmente afectadas.

Los riesgos son elevados en relación con las inversiones en **infraestructuras de transporte**, debido a la frecuencia de irregularidades en los proyectos de carreteras genéricos, que afectan a los niveles regional y local, y a los elevados importes de las irregularidades relativas al ferrocarril y a las carreteras de la red transeuropea (RTE). Las inversiones en infraestructuras multimodales de la RTE y en redes eléctricas también parecen arriesgadas.

Los riesgos relacionados con la **inclusión social**, la pobreza y la discriminación parecen ser mayores para las inversiones en i) inclusión activa; ii) infraestructuras sanitarias; iii) mejora del acceso a los servicios sanitarios y sociales; iv) infraestructuras sociales y regeneración de las zonas rurales y urbanas; v) inversiones en favor de las comunidades marginadas e vi) infraestructuras de atención a la infancia.

En relación con la promoción del **empleo** y la movilidad laboral, los riesgos parecen ser mayores para las inversiones en i) la adaptación al cambio de trabajadores y empresas, en particular las operaciones de diseño y difusión de formas de trabajo innovadoras y más productivas; ii) el acceso al empleo, en particular las operaciones para los demandantes de empleo y las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral; y iii) el apoyo al trabajo por cuenta propia y a la creación de empresas.

Resumen de la situación 17: Fondos EIE — tipos de irregularidades detectadas

Las irregularidades fraudulentas más frecuentes fueron el uso de **documentos falsos o falsificados**. Se trataba de importes financieros elevados en caso de infracciones fraudulentas de las disposiciones o normas contractuales. Este tipo de fraude a menudo consistió en la **ejecución incompleta o no de la acción financiada**. La mayoría de las irregularidades fraudulentas relativas a la ética y la integridad se referían a **conflictos de intereses**. Las infracciones de las normas de **contratación pública** fueron las más notificadas de irregularidades no fraudulentas, pero solo en el 4 % de estos casos se detectó fraude.

El **análisis de riesgos** sigue teniendo una contribución marginal a la detección del fraude, mientras que la **información procedente de la sociedad civil** (en particular la información publicada en los medios de comunicación) desempeña un papel significativo y creciente. Este no es el caso de las irregularidades no fraudulentas. La detección de fraudes e irregularidades podría mejorar mediante proyectos de análisis de riesgos temáticos *ex post* centrados en grupos de transacciones pasadas.

Resumen de la situación 18: pactos de integridad y cooperación con la sociedad civil

Los pactos de integridad, una herramienta de seguimiento apoyada por la sociedad civil destinada a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza en la contratación pública, se promueven en los programas 2021-2027 en fase de diseño y evaluación. Con la conclusión de los dieciocho proyectos piloto (en once Estados miembros de 2016 a 2021), la Comisión anima a los Estados miembros a seguir aplicando los pactos de integridad en proyectos específicos financiados con fondos de la UE integrando gradualmente los pactos de integridad en sus programas, y presta apoyo a los Estados miembros a este respecto, es decir, con el conjunto de instrumentos recientemente publicado[100].

Aproximadamente diez años después de la notificación inicial, la proporción de casos de presunto fraude que no han dado lugar a una condena sigue siendo muy elevada, mientras que la proporción de casos de fraude es baja. Esto puede indicar la necesidad de invertir más en su investigación y enjuiciamiento.

[100] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

Otros fondos de gestión compartida[101]. En relación con los fondos de gestión compartida para otras políticas internas, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) fue el fondo más afectado por el fraude. Más del 90 % de las detecciones de irregularidades no fraudulentas estaban relacionadas con los siguientes fondos: Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), el FEAD y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ).

6.3.2. Gestión indirecta

Preadhesión[102]. Las irregularidades notificadas en este ámbito en 2021 están disminuyendo en comparación con la media de cinco años (– 23 % en número y – 48 % en términos de importes financieros irregulares). Durante el mismo período, el mayor número de irregularidades detectadas se referían a las ayudas del Instrumento de preadhesión en favor del Desarrollo Rural (IPARD) y a la cooperación transfronteriza.

6.3.3. Gestión directa

Las irregularidades fraudulentas detectadas relacionadas con los gastos directos de la Comisión han disminuido desde 2016 y se han mantenido estables en los últimos 4 años, a pesar de un aumento marginal en 2021. Las irregularidades no fraudulentas siguieron disminuyendo y 2021 fue el año con la cifra más baja tanto para el número de casos como para los importes afectados[103].

Resumen de la situación 19: gastos directos — irregularidades detectadas con mayor frecuencia y ámbitos políticos afectados

Los tipos de irregularidades más frecuentes se refieren a la subvencionabilidad de los gastos y a la infraejecución / no ejecución.

En 2021, los ámbitos políticos más afectados por las irregularidades fueron la investigación y la innovación; el mercado único; la seguridad, la defensa y la gestión de fronteras; las inversiones estratégicas europeas; y las acciones exteriores.

7. PERSPECTIVAS PARA 2022, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia de COVID-19 planteó nuevos retos a los que la UE reaccionó con rapidez, de manera flexible y mediante el despliegue de nuevos instrumentos y recursos. Los retos y las consecuencias de esta crisis aún no han quedado atrás, pero la invasión rusa de Ucrania ha generado nuevas dinámicas importantes, con profundas implicaciones para la UE, su economía y su sociedad.

El 18 de mayo de 2022, la Comisión presentó un paquete para abordar los temas que han surgido desde la invasión de Ucrania, desde la seguridad del suministro energético hasta el déficit de

[101] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en relación con estos fondos, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 4,6.

[102] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en relación con la preadhesión, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 5.

[103] Para un análisis completo de las irregularidades notificadas en relación con la gestión directa, véase *Statistical evaluation of irregularities reported for 2021* que acompaña al presente informe, sección 6.

inversión de la UE en defensa y la reconstrucción a largo plazo de Ucrania. Todos estos temas tienen repercusiones en el presupuesto de la UE.

El presupuesto de la UE ya se encuentra bajo presión, ya que se están aplicando nuevas medidas para hacer frente a las repercusiones de acontecimientos recientes (por ejemplo, **REPowerEU**). Las prioridades están cambiando (migración) y es necesario aplicar el paquete más amplio de sanciones jamás acordado contra un país (en general, pero también en relación con personas concretas), con efectos en los ingresos de la UE (importación y exportación de mercancías) y los gastos (exclusiones de los procedimientos de contratación pública y subvenciones).

Asimismo, con la introducción del MRR y la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resistencia, el **papel de las autoridades nacionales** para garantizar un nivel adecuado de protección de los intereses financieros de la UE **ha aumentado considerablemente**. La presión sobre las administraciones nacionales seguirá siendo elevada durante 2022 y posteriormente, ya que también tendrán que ejecutar el gasto del ciclo de programación 2021-2027 y demostrar experiencia y control de los diferentes modos de gestión vinculados a la ejecución de los distintos fondos.

7.1. El ámbito de la lucha contra el fraude en la UE

Los resultados de la OLAF y de la Fiscalía Europea en 2021[104] demuestran el **valor añadido que la dimensión comunitaria puede aportar a la protección de los intereses financieros de la UE** y a la lucha contra el fraude, superando los límites inherentes a los sistemas nacionales para hacer frente a la delincuencia transfronteriza en particular.

Lo que es más importante, también ponen de manifiesto la necesidad de seguir trabajando en pro de un **ámbito de lucha contra el fraude** de la UE cada vez más armonizado, lo que exige, en particular, que la legislación nacional se ajuste al Derecho de la UE y a sus principios.

El 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 (**Reglamento sobre condicionalidad**) es aplicable desde el 1 de enero de 2021 y es vinculante desde esa fecha. Toda violación de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que afecte o pueda afectar gravemente a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y a los intereses financieros de la Unión de manera suficientemente directa después de esa fecha.

El Reglamento sobre condicionalidad permite a la UE adoptar medidas (por ejemplo, suspensión de pagos o correcciones financieras) para proteger el presupuesto, garantizando al mismo tiempo que los beneficiarios finales de los fondos de la UE sigan recibiendo sus pagos directamente de los Estados miembros afectados. El comportamiento de las autoridades públicas en relación con el fraude es una de las situaciones que, si se ven afectadas por violaciones de los principios del Estado de Derecho, pueden ser pertinentes en el marco del procedimiento establecido por el Reglamento de condicionalidad.

El 16 de febrero de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desestimó los recursos interpuestos por dos Estados miembros (C-156/21[105] y C-157/21[106]) al considerar que el Reglamento entra en el ámbito de competencias conferidas por los Tratados para establecer normas financieras para la ejecución del presupuesto de la UE. El 2 de marzo de 2022, la

[104] Véanse los resúmenes de la situación 3 y 4.

[105] Sentencia de 16 de febrero de 2022. UE:C:2022:97.

[106] Sentencia de 16 de febrero de 2022. UE:C:2022:98.

Comisión publicó directrices para la aplicación del Reglamento, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia.

Recomendación 1: transposición correcta de la Directiva PIF

Los Estados miembros contra los que la Comisión ha incoado procedimientos de infracción deben adoptar rápidamente medidas correctoras y modificar la legislación nacional para transponer correctamente la Directiva PIF.

Un ámbito de lucha contra el fraude de la UE coherente y cada vez más armonizado también contribuye a eliminar posibles lagunas en la arquitectura general de control que pueden ser aprovechadas por los defraudadores.

Recomendación 2: participación en la Fiscalía Europea

La Comisión reitera su llamamiento a los Estados miembros que aún no se han adherido a la Fiscalía Europea para que lo hagan. Los Estados miembros que participen en la Fiscalía Europea deben asegurarse de que la Fiscalía esté en condiciones de ejercer todas las competencias que le confiere su Reglamento de creación.

7.2. Transparencia, gestión del riesgo de fraude y digitalización de la lucha contra el fraude

Para el MFP 2021-2027 y Next Generation EU, la Comisión ha presentado propuestas para **mejorar la calidad de los datos y la interoperabilidad de los sistemas informáticos** sobre los perceptores de la financiación de la UE, cuando el presupuesto se ejecuta en régimen de gestión compartida y del MRR.

Una de las propuestas de la Comisión seleccionadas por los colegisladores para el MRR y la política de cohesión exige que los Estados miembros registren y almacenen **datos sobre los perceptores de la financiación de la UE y sus titulares reales**. En el caso de la PAC, los Estados miembros recopilarán datos sobre los grupos en los que participen los perceptores, cuando proceda.

Con la modificación específica del Reglamento Financiero[107], la Comisión tiene la intención de seguir mejorando la forma en que se facilita al público la información sobre el uso del presupuesto de la UE y sobre los beneficiarios de la financiación de la UE. Ha propuesto exigir a los Estados miembros y a otros organismos que ejecutan el presupuesto de la UE en todos los modos de gestión que faciliten a la Comisión información sobre sus receptores de financiación de la UE una vez al año, incluidos identificadores únicos si los perceptores son personas jurídicas. Deben protegerse los derechos de los perceptores a respetar su vida privada y sus datos personales[108]. La Comisión añade a esta información los datos de que dispone sobre la gestión directa y es responsable de la consolidación, centralización y publicación de la información en una base de datos en un único sitio web, que abarque todos los modos de gestión. El sitio web único resultante sería una versión mejorada del **Sistema de Transparencia Financiera** que se utiliza actualmente para la gestión directa.

La modificación específica del Reglamento Financiero ofrece otra oportunidad para seguir mejorando la protección del presupuesto de la UE contra las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

[107] COM(2022) 184 final de 22.4.2022.

[108] En consonancia con los Reglamentos (UE) 2016/679 (RGPD) y (UE) 2018/1725.

En primer lugar, la Comisión ha propuesto hacer **obligatorio el uso de un sistema informático integrado único** para la extracción de datos y la puntuación de riesgos. El uso del sistema actual, Arachne, es voluntario y, aunque ya se utiliza en gran medida en la política de cohesión y se introduce en el gasto agrícola, convertirlo en obligatorio sería un gran paso adelante.

En segundo lugar, la Comisión también propone **aumentar el alcance y la eficacia del sistema de detección precoz y exclusión** (EDES). Este sistema consiste en un conjunto de medidas contra operadores económicos poco fiables. En particular, permite la detección temprana de operadores económicos fraudulentos o poco fiables y su posible exclusión de la financiación de la UE. Las prácticas prohibidas incluyen una amplia gama de comportamientos que afectan a la integridad profesional (por ejemplo, fraude, corrupción y falta profesional grave) y malos resultados (por ejemplo, como deficiencias significativas en la ejecución de los contratos financiados por la UE)[109]. A este respecto, la Comisión también ha propuesto ampliar el sistema a los perceptores en régimen de gestión compartida con un enfoque proporcionado y específico. El objetivo es garantizar que las decisiones de exclusión adoptadas a escala de la UE sean ejecutadas por las autoridades de los Estados miembros en régimen de gestión compartida. La Comisión también propone permitir la exclusión de las entidades afiliadas o los titulares reales de una entidad excluida primaria de la licitación para contratos públicos y, en última instancia, de la obtención de fondos de la UE.

En tercer lugar, las modificaciones propuestas al Reglamento Financiero, si son aprobadas por el colegislador, **aumentarán la eficiencia y la calidad de los controles y auditorías con la ayuda de la digitalización y las tecnologías emergentes**, como el aprendizaje automático, la automatización de procesos robotizados y la inteligencia artificial. En el Reglamento Financiero se da más visibilidad a estos aspectos para un uso más amplio y coherente de las auditorías y los controles digitales, reduciendo al mismo tiempo el coste de los controles y auditorías. La digitalización de la lucha contra el fraude será también un tema para la revisión del plan de acción que acompaña a la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión, prevista para 2023.

Recomendación 3: digitalización de la lucha contra el fraude

Mientras esté en curso la revisión del Reglamento Financiero, la Comisión invita a los Estados miembros a hacer pleno uso de los instrumentos a su disposición (Arachne, EDES, IMS) y alienta el desarrollo de soluciones interoperables con los sistemas nacionales para aprovechar plenamente su potencial.

Un enfoque oportuno y proactivo de la evaluación y el seguimiento de los riesgos es indispensable para la protección eficaz de los intereses financieros de la UE. Esto incluye el uso de todas las fuentes de información disponibles, el intercambio de información entre los servicios implicados y la pronta respuesta sobre las medidas adoptadas. Esta evaluación permanente, el intercambio de información y el seguimiento de los riesgos, las tendencias de fraude y la retroalimentación son necesarios para afinar las medidas que deben adoptarse para proteger mejor los intereses financieros de la UE.

[109] Para una descripción detallada de las decisiones adoptadas por la instancia en 2021, véase el documento *Early Detection and Exclusion System (EDES)— Panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation* [«Sistema de detección precoz y exclusión — Instancia a que se refiere el artículo 143 del Reglamento Financiero», documento en inglés] que acompaña al presente informe.

Recomendación 4: reforzar el análisis del riesgo de fraude

Los Estados miembros deben adoptar un enfoque proactivo para proteger los intereses financieros de la UE. Esto significa utilizar datos de todas las fuentes disponibles, analizar dichos datos e intercambiar información, también con las autoridades policiales y la Comisión, con el fin de identificar y abordar oportunamente los riesgos emergentes y las tendencias de fraude.

Los Estados miembros también deben actuar sobre la base de la información facilitada por la Comisión en este y otros análisis estratégicos e informes específicos y proporcionar rápidamente información sobre las medidas que adopten para ayudar a controlar los riesgos y tendencias de fraude.