

Informe Especial

Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
La fiscalización del Tribunal	I-IV
Constataciones del Tribunal	V-VIII
Recomendaciones del Tribunal	IX-X
Introducción	01-09
Definición de fraude	01-03
Protección de los intereses financieros de la UE contra el fraude	04-09
Alcance y enfoque de la fiscalización	10-13
Observaciones	14-128
La Comisión tiene un conocimiento insuficiente de la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude	14-49
Los datos sobre el nivel de fraude detectado son incompletos	21-32
La Comisión carece de información sobre el nivel de fraude no detectado	33-37
El análisis de los patrones y los riesgos de fraude realizado por la Comisión es insuficiente	38-46
La Comisión no ha analizado las causas del fraude	47-49
El enfoque estratégico de la Comisión para la gestión del riesgo de fraude presenta insuficiencias	50-64
En el modelo de gobernanza de la Comisión, las competencias están repartidas; sin embargo, la supervisión institucional de la gestión del riesgo de fraude es insuficiente	52-57

Las estrategias de lucha contra el fraude y la información sobre su eficacia presentan insuficiencias	58-64
La prevención del fraude no ha recibido suficiente atención	65-88
La Comisión incluyó recientemente controles del fraude en las normas de gasto de máximo nivel	66-70
La evaluación del riesgo de fraude antes de aprobar las normas de gasto se exigirá a partir de 2021	71-75
Es necesario utilizar mejor los datos para la prevención del fraude	76-88
Las investigaciones administrativas de la OLAF dieron lugar a enjuiciamiento en menos de la mitad de los casos y a la recuperación de menos de una tercera parte de los fondos	89-124
El actual sistema de investigación de fraude tiene deficiencias intrínsecas	94-104
La recuperación administrativa de fondos se ve obstaculizada por pruebas insuficientes	105-124
La puesta en marcha de la Fiscalía Europea exigirá esfuerzos coordinados	125-128
Conclusiones y recomendaciones	129-142
La Comisión tiene un conocimiento insuficiente de la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude	131-134
El enfoque estratégico de la Comisión para la gestión del riesgo de fraude presenta insuficiencias	135-136
La prevención del fraude no ha recibido suficiente atención	137-140
Las investigaciones administrativas de la OLAF dieron lugar a enjuiciamiento en menos de la mitad de los casos y a la recuperación de menos de una tercera parte de los fondos	141-142

ANEXOS

Anexo I — Extracto de textos jurídicos pertinentes

Anexo II — Organismos de los Estados miembros de la UE que intervienen en la gestión del riesgo de fraude

Anexo III — Iniciativas legislativas recientes en el ámbito de la lucha contra el fraude en la UE

Anexo IV — Acontecimientos que impulsan a los Estados miembros a comunicar a la Comisión casos de fraude objeto de investigación penal

Anexo V — Funciones y responsabilidades dentro de la Comisión relativas a los efectos de las medidas de lucha contra el fraude en el gasto de la UE

Anexo VI — Lista de referencias

Siglas y acrónimos

Glosario

Equipo auditor

Resumen

La fiscalización del Tribunal

I Se entiende por fraude cualquier acto u omisión intencional destinado a engañar a otros, que hace que la víctima sufra una pérdida y el autor obtenga una ganancia. El fraude con fondos públicos suele estar relacionado con la corrupción: generalmente, se entiende por corrupción todo acto u omisión que suponga un abuso de la autoridad oficial o que busque abusar de dicha autoridad con el fin de obtener un beneficio indebido.

II La Comisión y los Estados miembros tienen la responsabilidad compartida de proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude y la corrupción. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) es actualmente el principal órgano de lucha contra el fraude de la UE. Contribuye al diseño y la aplicación de la política de la Comisión contra el fraude y realiza investigaciones administrativas sobre el fraude contra el presupuesto de la UE. En 2020 comenzará a funcionar la Fiscalía Europea, con competencias para enjuiciar delitos contra los intereses financieros de la UE en veintidós Estados miembros.

III Puesto que la prevención y la detección del fraude son importantes para la gestión financiera de la UE, el Tribunal decidió realizar una auditoría de la gestión realizada por la Comisión del riesgo de fraude en el gasto de la UE. En particular, el Tribunal examinó:

- la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, sus herramientas de prevención del fraude y si tiene acceso a datos adecuados sobre la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude en el gasto de la UE;
- si las investigaciones administrativas de la OLAF han dado lugar a enjuiciamientos y recuperaciones.

IV El Tribunal también examinó las disposiciones para establecer la Fiscalía Europea y analizó si el nuevo órgano puede corregir las insuficiencias actuales.

Constataciones del Tribunal

V En los últimos diez años, la Comisión ha adoptado medidas para combatir el fraude contra el presupuesto de la UE. En particular, aprobó una «Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión» en 2011, y cada dirección general o grupo de direcciones generales aplica su propia estrategia operativa de lucha contra el fraude. La Comisión también ha

implantado un «Sistema de Detección Precoz y Exclusión» (EDES) y ha creado un grupo interinstitucional que asesora sobre la exclusión de operadores económicos de la financiación de la UE por motivo de fraude o corrupción entre otras posibles razones. Cada año, la Comisión presenta al Parlamento Europeo y el Consejo un informe sobre la «Protección de los intereses financieros de la Unión» (el «informe PIF»).

VI Sin embargo, el Tribunal constató que la Comisión carece de información exhaustiva sobre la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude. Sus estadísticas oficiales sobre el fraude detectado no son completas, y hasta ahora no ha evaluado el fraude no detectado. Existe alguna información sobre las modalidades y los mecanismos de fraude utilizados en distintos sectores, pero no se ha realizado un análisis detallado para determinar los motivos por los que algunos beneficiarios de fondos de la UE actúan de manera fraudulenta. Esta falta de información fiable reduce la utilidad práctica de los planes estratégicos de la Comisión, como la Estrategia de lucha contra el fraude, que no se ha actualizado desde 2011.

VII El enfoque actual —en el que la OLAF inicia investigaciones administrativas tras recibir información de otras fuentes y en el que sus investigaciones de presunto fraude suelen ir seguidas de una investigación criminal de carácter nacional— se prolonga demasiado en muchos casos, con la consiguiente reducción de las posibilidades de lograr el enjuiciamiento. Debido a ello, las investigaciones de la OLAF dan lugar a un enjuiciamiento de los presuntos defraudadores aproximadamente en el 45 % de los casos. En cuanto a la recuperación de los fondos de la UE pagados indebidamente, en los casos en que las direcciones generales consideran que los informes finales de la OLAF no aportan suficiente información que justifique el inicio del proceso de recuperación de fondos desembolsados indebidamente, emprenden (o externalizan) nuevas acciones para decidir si es posible o no la recuperación del importe recomendado por la OLAF, o se basan en las pruebas aportadas por sus propias auditorías.

VIII El Tribunal considera que la creación de la Fiscalía Europea (en la que participarán veintidós Estados miembros) es un avance positivo, pero el Reglamento vigente plantea varios riesgos. Probablemente, el más grave afecta a la detección y la investigación, de las que se encargarán principalmente los investigadores de los Estados miembros bajo la autoridad de la Fiscalía Europea. El Reglamento no establece ningún mecanismo que permita a la Fiscalía Europea (ni a ningún otro organismo de la UE) instar a las autoridades de los Estados miembros a que asignen recursos a la labor proactiva necesaria para la investigación de fraude en el gasto de la UE o a los casos tramitados por los fiscales delegados. Otro riesgo es que la extensa labor de consultas internas y traducción necesaria para el trabajo de las Salas de la Fiscalía sean excesivamente largos para los procedimientos penales, que suelen disponer de un tiempo limitado.

Recomendaciones del Tribunal

IX Sobre la base de estas observaciones, el Tribunal considera que son necesarios un mayor impulso y liderazgo en la UE para tomar medidas reales contra el fraude en el gasto de la Unión. Por lo tanto, el Tribunal señala la clara necesidad de que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, intensifique su lucha contra el fraude en el gasto de la UE.

X La Comisión debería:

Recomendación 1: Establecer un sistema sólido de comunicación del fraude que proporcione información sobre su magnitud, naturaleza y causas profundas.

Recomendación 2: Para lograr una mejor coordinación en la lucha contra el fraude, en el contexto de la responsabilidad colegial en la prevención y detección del fraude, garantizar que la gestión estratégica del riesgo de fraude y su prevención se mencionen específicamente en la cartera de un Comisario, y aprobar una nueva estrategia integral de lucha contra el fraude basada en un análisis exhaustivo de los riesgos.

Recomendación 3: Intensificar sus actividades de prevención del fraude. En particular, la Comisión debería:

- velar por que las direcciones generales utilicen el Sistema de Detección Precoz y Exclusión en la gestión directa e indirecta, e instar a los Estados miembros a identificar y señalar a los operadores económicos fraudulentos y los particulares ligados a ellos;
- instar a todos los Estados miembros a utilizar activamente la base de datos ARACHNE para prevenir el uso fraudulento e irregular de los fondos de la UE.

Recomendación 4: Reconsiderar la función y las responsabilidades de la OLAF en la lucha contra el fraude en el gasto de la UE en vista de la creación de la Fiscalía Europea. En particular, la Comisión debería proponer al Parlamento Europeo y al Consejo medidas para atribuir a la OLAF una función estratégica y supervisora en la actuación de lucha contra el fraude en la UE.

Introducción

Definición de fraude

01 Comúnmente se entiende por fraude¹ todo acto u omisión intencional destinado a engañar a otros como consecuencia del cual la víctima sufre una pérdida y el autor obtiene una ganancia. Por ejemplo, constituye fraude la situación en que el beneficiario de una subvención intenta engañar de manera intencional al proveedor de financiación para reclamar un gasto injustificadamente elevado.

02 El fraude relacionado con fondos públicos algunas veces va asociado a la corrupción²³, entendiendo por corrupción todo acto u omisión que suponga un abuso de la autoridad oficial o que busque abusar de dicha autoridad con el fin de obtener un beneficio indebido. Por ejemplo, si el beneficiario de una subvención soborna a un funcionario para que acepte un gasto indebidamente elevado, comete tanto fraude como corrupción.

03 Irregularidad⁴ es un concepto más amplio que fraude. Se define como cualquier infracción de Derecho que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la UE. Si dicha infracción de Derecho se ha cometido intencionalmente, entonces es fraude. Por lo tanto, lo que diferencia el fraude de otras irregularidades es la intención dolosa por parte del autor.

Protección de los intereses financieros de la UE contra el fraude

04 El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) proporciona la base jurídica para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales (*anexo I*).

¹ Véase la definición jurídica en el artículo 3 de 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 (Directiva PIF).

² Véase el considerando 8 de la Directiva PIF.

³ Véase la definición jurídica en el artículo 4 de la Directiva 2017/1371 (Directiva PIF).

⁴ Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo.

05 La Comisión Europea debe tomar las medidas necesarias para dar garantías razonables de prevención, detección y corrección de las irregularidades (incluido el fraude) en el uso del presupuesto de la UE⁵. Comparte esta responsabilidad con los Estados miembros, en gestión compartida, en los ámbitos de gasto en cohesión y agricultura.

06 La Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (la Directiva PIF)⁶ prevé una definición armonizada de las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la UE y las sanciones y la prescripción para estos casos. Esta Directiva se aprobó el 5 de julio de 2017. Los Estados miembros tienen que incorporarla a la legislación nacional antes de julio de 2019⁷.

07 Hay un gran número de actores que intervienen en la gestión del riesgo de fraude contra el presupuesto de la UE, tanto en el ámbito europeo como en el nacional (**anexo II**). Los principales son:

- La **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude** (conocida por el acrónimo de su nombre en francés «*Office européen de lutte antifraude*», **OLAF**) es actualmente el principal órgano de lucha contra el fraude de la UE. Contribuye al diseño y a la aplicación de la política de la Comisión de lucha contra el fraude. Es el único órgano con competencias de investigación independientes a nivel europeo⁸.
- Las **direcciones generales y agencias ejecutivas de la Comisión** son responsables de establecer sistemas eficaces de gestión del riesgo de fraude en los distintos ámbitos del presupuesto de la UE.
- En la gestión compartida, las **autoridades de los Estados miembros responsables de los programas** están obligadas a aplicar un marco adecuado contra el fraude. La

⁵ Véase el artículo 32 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (el Reglamento financiero).

⁶ Véase el artículo 3 de la Directiva PIF.

⁷ Véase el artículo 17 de la Directiva PIF.

⁸ Artículo 1, apartado 2, 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.

investigación y el enjuiciamiento penal son asimismo responsabilidad de las **autoridades judiciales nacionales**.

- o En octubre de 2017, veinte Estados miembros⁹ decidieron crear la **Fiscalía Europea** y actualmente participan en ella veintidós. Será un órgano de la UE con competencias para investigar y enjuiciar delitos contra los intereses financieros de la Unión. Con arreglo al artículo 120, apartado 2, del Reglamento sobre la Fiscalía Europea¹⁰, el órgano no empezará a funcionar hasta tres años después de la fecha en que entre en vigor el Reglamento, es decir, no antes del final de 2020.

08 El Tribunal de Cuentas Europeo es el auditor independiente de la UE. El Tribunal examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos y la buena gestión financiera. Si durante su trabajo detecta casos de presunto fraude, los comunica dichos a la OLAF para un análisis preliminar y una posible investigación¹¹.

09 Por último, en virtud del artículo 325, apartado 4, del TFUE, debe consultarse al Tribunal sobre las medidas que vaya a adoptar el legislador en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión. En los últimos años, la Comisión ha publicado varias propuestas legislativas vinculadas al objeto de esta auditoría (**anexo III**). El Tribunal ha emitido su dictamen sobre algunas de estas propuestas¹².

⁹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Chequia y Rumanía. Los Países Bajos y Malta se incorporaron a la Fiscalía Europea durante 2018.

¹⁰ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

¹¹ Véanse los apartados 1.35 y 1.36 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016.

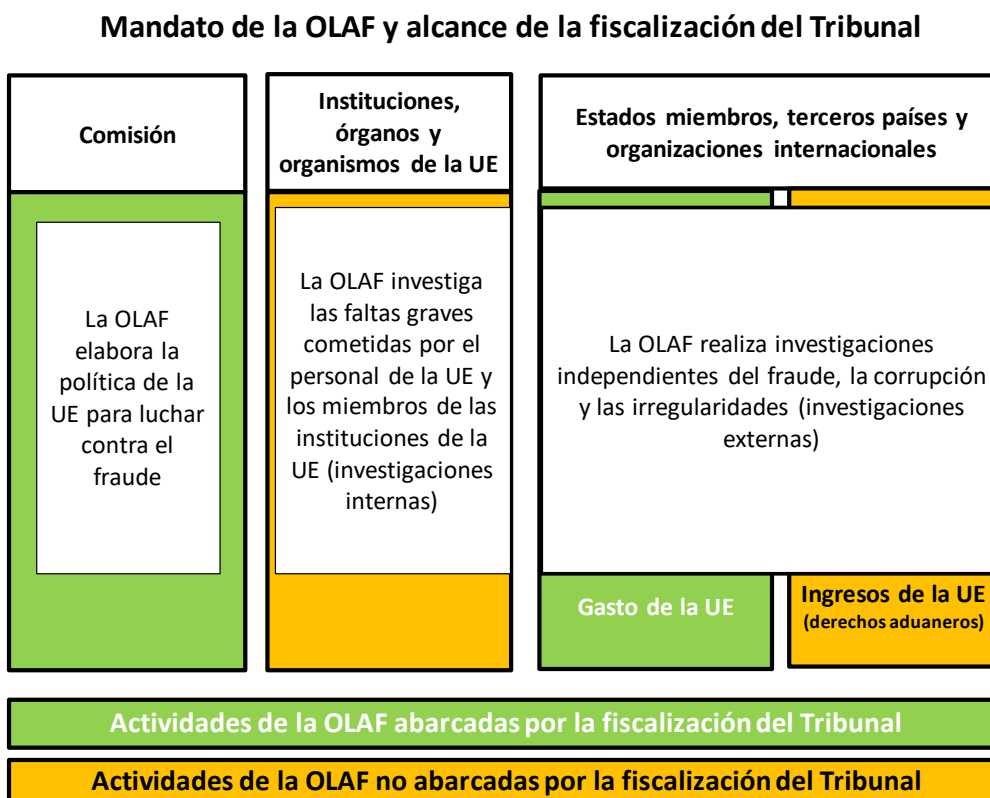
¹² Véanse el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 1/2018 relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros; el Dictamen n.º 9/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, y el Dictamen n.º 8/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta de la Comisión, de 23 de mayo de 2018, de modificación del Reglamento n.º 883/2013 de la OLAF en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF.

Alcance y enfoque de la fiscalización

10 En la auditoría del Tribunal se evaluó si la Comisión está gestionando adecuadamente el riesgo de fraude en el gasto de la UE. En particular, el Tribunal examinó si:

- o la Comisión evalúa adecuadamente la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude en el gasto de la UE;
- o la Comisión dispone de un marco estratégico eficaz para gestionar el riesgo de fraude;
- o la Comisión se centra suficientemente en la prevención del fraude;
- o las investigaciones administrativas de la OLAF dieron lugar a enjuiciamientos y recuperaciones.

Ilustración 1 – Alcance de la fiscalización del Tribunal con respecto a la OLAF



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11 El Tribunal también examinó si es probable que la Fiscalía Europea corrija las insuficientes detectadas en la configuración actual de la lucha contra el fraude en el gasto de la UE.

12 La auditoría se centró exclusivamente en el fraude en el gasto de la UE. El Tribunal examinó todos los ámbitos principales de gasto de la UE (agricultura, cohesión, investigación y acción exterior) y se centró principalmente en las medidas adoptadas por la Comisión para prevenir y responder al fraude detectado. No examinó las investigaciones internas de la OLAF sobre los ingresos de la UE. En cuanto a las investigaciones externas de la OLAF, el Tribunal se centró en las recomendaciones financieras y judiciales, ya que estas son sus principales realizaciones¹³. El Tribunal tampoco examinó las investigaciones contra funcionarios u otros agentes de la UE, miembros de las instituciones y órganos, o directivos de los organismos.

13 El Tribunal basó sus observaciones en las siguientes fuentes de evidencia:

- a) análisis de la documentación pertinente (documentos de la Comisión y de la OLAF, informes del Tribunal de Cuentas Europeo, estudios e investigaciones pertinentes) y bases de datos (IMS y ARACHNE);
- b) entrevistas con funcionarios de la OLAF y funcionarios de siete direcciones generales que gestionan fondos (DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Política Regional y Urbana, DG Investigación e Innovación, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, y DG Migración y Asuntos de Interior), así como otras direcciones generales y servicios internos que desempeñan un papel importante en la supervisión que lleva a cabo la Comisión de la gestión del riesgo de fraude (comité de supervisión de la OLAF, SEC GEN, DG Presupuestos e IAS);
- c) entrevistas con organismos ajenos a la Comisión, como Europol y Eurojust;
- d) visitas a servicios de coordinación antifraude (AFCOS), fiscalías y ministerios competentes de cuatro Estados miembros: Bulgaria, Alemania (Berlín y Brandemburgo), Italia (Roma y Perugia) y Polonia);
- e) una encuesta a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los veintiocho Estados miembros a la que respondieron veintitrés, y una encuesta enviada por Europol en el marco de esta auditoría a sus veintiocho puntos de contacto nacionales, de los cuales respondieron trece;

¹³ Con respecto a las medidas de la Comisión para prevenir el fraude, la auditoría del Tribunal también abarcó las recomendaciones administrativas de la OLAF.

- f) contribuciones de quince expertos (criminólogos, especialistas jurídicos, sociólogos y fiscales) que aportaron información y asesoramiento durante toda la auditoría y formularon comentarios sobre las constataciones preliminares del Tribunal.

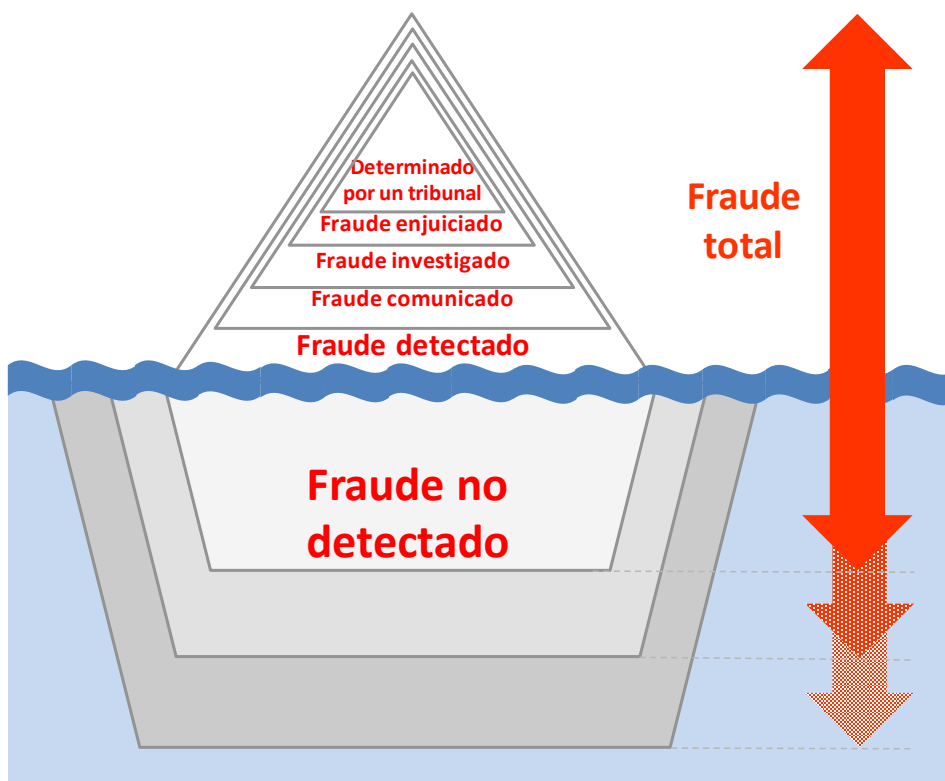
Observaciones

La Comisión tiene un conocimiento insuficiente de la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude

14 La medición del fraude es el primer paso de un enfoque adecuadamente diseñado y aplicado para combatirlo. Sin unos buenos datos básicos sobre el fraude es más difícil planificar y supervisar las medidas contra este.

15 El fraude contra fondos gestionados institucionalmente, como el dinero de la UE, es un delito oculto, lo que significa que no puede descubrirse sin comprobaciones *ex ante* y *ex post* realizadas específicamente a tal efecto. Puesto que estas comprobaciones no pueden ser exhaustivas y no siempre son productivas, algunos casos no se detectan, y esto se agrava porque no hay víctimas particulares en el fraude contra fondos gestionados institucionalmente que denuncien estos delitos y los pongan en conocimiento de las autoridades. La **ilustración 2** representa el fraude no detectado y las fases entre la detección de un caso de presunto fraude y la determinación de fraude por un tribunal.

Ilustración 2 – Niveles de fraude

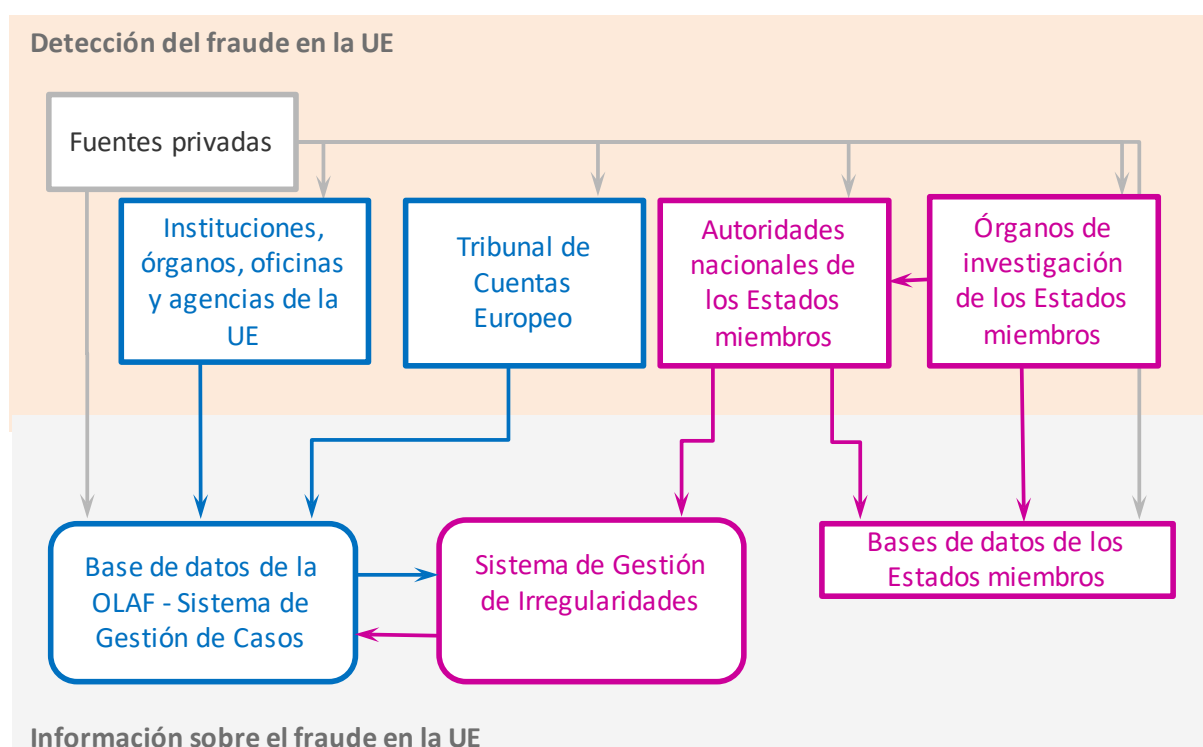


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

16 Debido a su naturaleza oculta, el fenómeno del fraude no puede estimarse simplemente a partir de estadísticas oficiales sobre casos comunicados e investigados. Los métodos de investigación sociológica podrían ofrecer información adicional útil sobre la magnitud y la naturaleza del problema.

17 La información sobre el nivel de fraude detectado en el gasto de la UE se registra en tres bases de datos diferentes (*ilustración 3*).

Ilustración 3 – Información sobre el fraude detectado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

18 La OLAF, como principal órgano de lucha contra el fraude de la UE, se encarga de la recogida y compilación de estadísticas y de la información sobre el fraude en el gasto de la UE en nombre de la Comisión. Los Estados miembros y los países candidatos están legalmente obligados¹⁴ a comunicar a la OLAF, como parte de la Comisión, todos los casos importantes de irregularidades que hayan detectado en los ingresos (recursos propios tradicionales) y gastos (cohesión, agricultura y fondos preadhesión) de la UE. También están obligados a comunicar si estas irregularidades dan lugar a procedimientos administrativos o

¹⁴ Las disposiciones correspondientes son el artículo 122, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013; el artículo 50, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013; el artículo 30, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 223/2014; el artículo 5, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 514/2014, y el artículo 21, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1309/13.

judiciales iniciados en el ámbito nacional para determinar si el comportamiento fue intencional (presunto fraude) o si el fraude ha quedado probado mediante resolución judicial firme (fraude probado). Así, los Estados miembros y los países candidatos primero deben registrar una irregularidad y después indicar si fue fraudulenta (presunto fraude o fraude probado) o no fraudulenta. Esta comunicación relativa al gasto se realiza a través de un sistema informático llamado «Sistema de Gestión de Irregularidades» (IMS), que está a cargo de la OLAF. Las notificaciones relativas a los ingresos se realizan a través del sistema OWNRES, que es gestionado por la DG Presupuestos.

19 La OLAF cuenta con su propio sistema de gestión de casos, que proporciona información sobre las investigaciones de fraude, corrupción e irregularidades graves relacionadas con los fondos de la UE archivadas y en curso. Las autoridades de los Estados miembros también pueden tener sus propias bases de datos para registrar casos de presunto fraude que afectan a los intereses financieros de la UE o a sus presupuestos nacionales.

20 En esta sección, el Tribunal examina la calidad de la información que utiliza la Comisión sobre los niveles de fraude detectado y no detectado, y el tipo de análisis que realiza para determinar los patrones y sistemas de fraude más típicos, las causas del fraude y el perfil de los defraudadores de la UE. También evalúa cómo incorpora la Comisión esta información a sus evaluaciones del riesgo de fraude.

Los datos sobre el nivel de fraude detectado son incompletos

21 La Comisión publica el valor del fraude detectado, junto con análisis subyacentes, todos los años en un informe denominado «informe PIF»¹⁵. Según este informe, el fraude detectado en el gasto de la UE en 2017 ascendió a 390,7 millones de euros, el 0,29 % de los pagos totales con cargo al presupuesto de la UE (*ilustración 4*).

¹⁵ Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude. Informe anual 2017, COM(2018) 553 final.

Ilustración 4 – Gasto de la UE: fraude detectado por ámbito de gasto (2017)

Ámbito de gasto de la UE	A partir de los datos de la Comisión y las notificaciones de los Estados miembros y los países candidatos (importe en millones de euros)	En % de los pagos
Cohesión y pesca*	320*	0,94 %*
Recursos naturales	60	0,11 %
Gastos directos	7	0,04 %
Preadhesión	3	0,18 %
Total	390	0,29 %

*En los ámbitos de gasto cohesión y pesca, enteramente basados en programas plurianuales, la Comisión propone basarse en datos que abarquen períodos de programación completos y no los que cambian cada año. En el ciclo de programación completo 2007-2013, el fraude representa el 0,44 % de los pagos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Informe PIF de 2017 (pp. 14, 22, 24 y 25) y del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2018) 386 final «Statistical evaluation of irregularities reported for 2017» (pp. 47, 66, 102, 103 y 106).

22 Para calcular estas cifras sobre fraude detectado, la Comisión utiliza sus propios datos en los casos en que gestiona directamente el gasto y, en los casos relativos al gasto en régimen de gestión compartida, utiliza los datos transmitidos a la OLAF por los Estados miembros y los países candidatos a través del IMS.

23 Sobre la base de los resultados de su auditoría, descritos en los siguientes apartados, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que estas cifras no proporcionan una visión completa del nivel de fraude detectado en el gasto de la UE, tanto en la gestión compartida como en otras modalidades de gestión.

24 Dentro de la gestión compartida, la opinión de la Comisión es que el principal problema de no comunicación se produce en los casos que están siendo investigados por los servicios de la fiscalía y que las autoridades responsables de la aplicación de los programas desconocen¹⁶. Sin embargo, el Tribunal ha encontrado las siguientes razones adicionales por las que no se comunica el fraude en toda su magnitud:

¹⁶ En el apartado 2.4 del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2016)237 final se explican los supuestos metodológicos en los que se basa el análisis de las irregularidades notificadas.

- Las autoridades de los Estados miembros no comunican todos los casos investigados por la OLAF. De los veinte casos de la OLAF comprobados, el Tribunal solo halló tres en los que las autoridades de los Estados miembros lo habían registrado en el sistema IMS.
- También pueden surgir casos de fraude en las actividades de los organismos públicos intermedios que participen en la aplicación de un programa operativo mediante selección de proyectos o licitación pública:
 - el Derecho de la UE¹⁷ no exige que las autoridades de los Estados miembros comuniquen los casos fraudulentos o no fraudulentos cuando los organismos públicos ejerzan las competencias de una autoridad pública y no actúen como operador económico. El Tribunal halló problemas de falta de comunicación en casos en los que los organismos públicos actúan como operadores económicos.
 - Cuando se producen irregularidades fraudulentas o no fraudulentas en la selección de proyectos antes de que se asigne financiación a uno en concreto, no siempre es posible identificar el proyecto irregular o fraudulento afectado para introducir los datos en el IMS. El Tribunal halló casos de este tipo en dos Estados miembros.
- Para reducir su carga administrativa, la legislación europea solo obliga a las autoridades de los Estados miembros a comunicar las irregularidades fraudulentas o no fraudulentas que superen los 10 000 euros de fondos de la UE¹⁸. En agricultura y en el Fondo Social Europeo existe un gran número de pagos de un valor que se sitúa por debajo del umbral de 10 000 euros y, como consecuencia, pagos potencialmente fraudulentos por debajo del umbral de comunicación, que no se notifican. Durante su auditoría, el Tribunal identificó a un Estado miembro en el que las irregularidades comunicadas dentro del IMS con respecto al Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural solo representaban un pequeño porcentaje (7 %) de todas las irregularidades detectadas por dicho Estado en relación con estos dos fondos. Por otro lado, del 7 % de irregularidades comunicadas, el Estado miembro calificó un alto porcentaje (60 %) como presunto fraude.

¹⁷ Véanse el artículo 1, apartado 2, y el artículo 7 del Reglamento (CE, EURATOM) n.º 2988/95, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; el artículo 2, apartado 37, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013; el artículo 2, apartado 17, del Reglamento (UE) n.º 223/2014; el considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) 2015/1971 de la Comisión; y el considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) 2015/1973 de la Comisión.

¹⁸ Artículo 3, apartado 1, letra a), de los Reglamentos Delegados 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973.

25 La Comisión ha publicado varias directrices¹⁹ sobre la comunicación de irregularidades y su señalización como presunto fraude. Sin embargo, la notificación sigue variando entre Estados miembros. Esto se debe principalmente a las distintas interpretaciones de «presunto fraude» y «primer acto de comprobación administrativa o judicial»²⁰. Estas definiciones son importantes para determinar con precisión cuándo debe señalarse como fraudulenta una irregularidad (presunto fraude). En el cuadro del **anexo 4** puede apreciarse que algunos Estados miembros solo califican las irregularidades como presunto fraude tras una resolución judicial firme, mientras que otros lo hacen mucho antes en el procedimiento.

26 Para hacer mayor hincapié en la detección y la comunicación del fraude, la OLAF introdujo en 2015 dos nuevos indicadores: la «tasa de detección del fraude», que es el valor del presunto fraude y el fraude probado detectados en un Estado miembro en porcentaje del total de pagos efectuados en ese país durante un determinado período, y el «nivel de frecuencia del fraude», que es el número de casos de presunto fraude y de fraude probado en un Estado miembro como porcentaje del número de irregularidades detectadas en dicho país durante un determinado período. Se creó un indicador similar para las irregularidades no fraudulentas (la «tasa de detección de irregularidades» y el «nivel de frecuencia de irregularidades»). La **ilustración 5** contiene información sobre la tasa de detección del fraude y la tasa de detección de irregularidades de cada Estado miembro en relación con el ámbito de cohesión durante el período 2007-2013.

27 Estos indicadores ponen de relieve la existencia de disparidades significativas en el nivel (valor y número de casos) de irregularidades y fraude detectados y comunicados por los Estados miembros. Por ejemplo, diez Estados miembros comunicaron menos de diez presuntos fraudes durante todo el período de programación 2007-2013, y doce Estados miembros registraran tasas de detección del fraude inferiores al 0,1 %. Ocho Estados miembros calificaron más del 10 % de las irregularidades comunicadas como presunto fraude, mientras que, para otros catorce Estados miembros, era inferior al 5 %.

28 La Comisión considera que las significativas diferencias entre Estados miembros en la notificación de fraude e irregularidad puede obedecer al sistema nacional establecido para

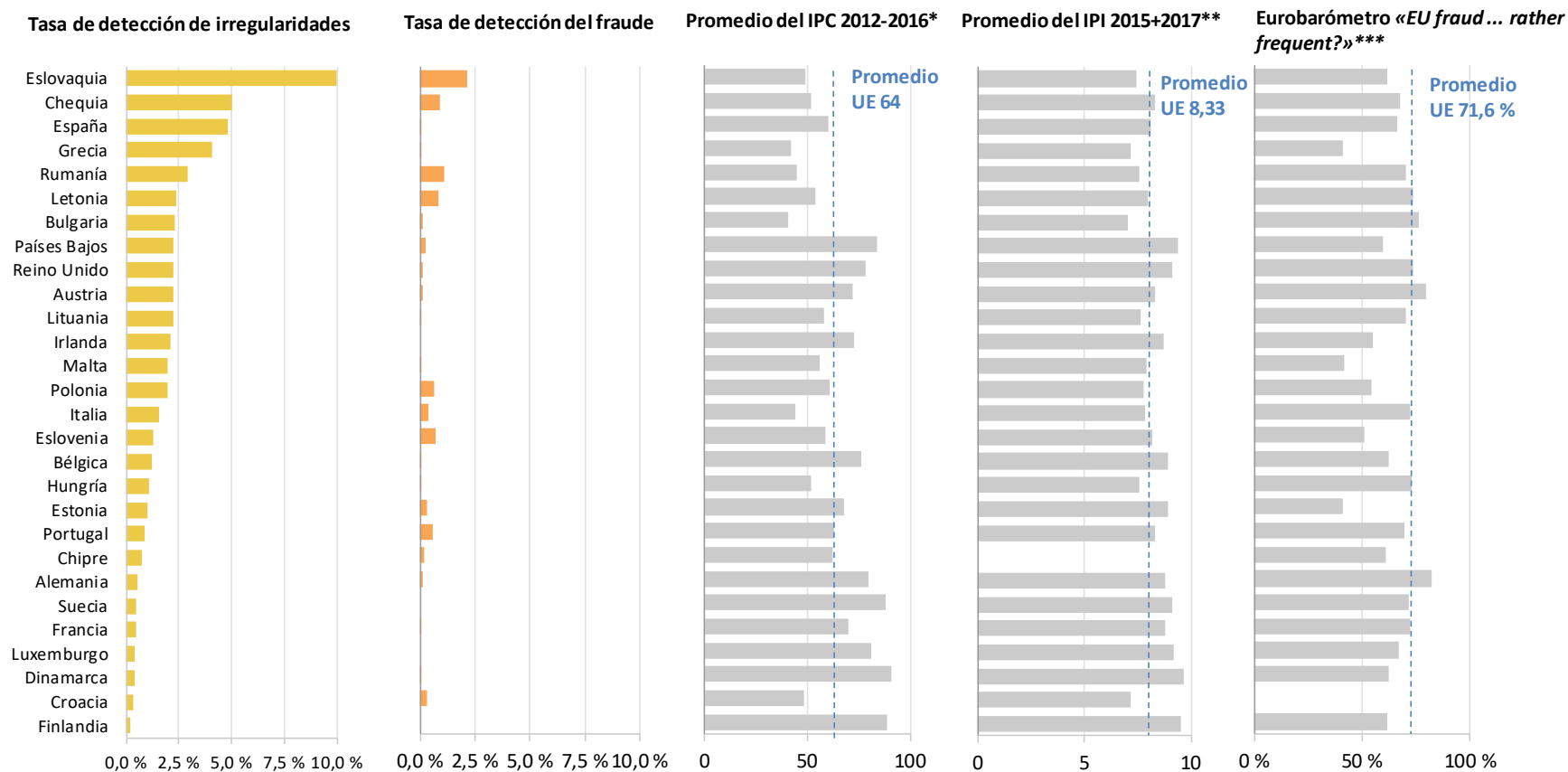
¹⁹ *Handbook on requirement to report irregularities*, COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; artículo 2, letra b), de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971 y 2015/1973 de la Comisión.

²⁰ El artículo 2, letra b) del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 contiene una definición de «primer acto de comprobación administrativa o judicial». Estos reglamentos delegados se adoptan en virtud de las competencias que le han sido conferidas por los actos de base que corresponda, uno de los cuales es el Reglamento sobre disposiciones comunes (artículo 122).

luchar contra el fraude y no únicamente contra la falta de armonización de la comunicación. La Comisión no facilitó un análisis más detallado sobre las razones subyacentes de estas diferencias.

29 Otro indicio de problemas en la detección o la comunicación es la falta de correlación entre las estadísticas oficiales sobre las tasas de detección del fraude declaradas y los resultados de los indicadores de riesgo de corrupción (***ilustración 5***): algunos países con baja puntuación en el índice de percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional o el índice de integridad pública (IPI), y por lo tanto considerados menos transparentes, comunican muy pocos casos de fraude o incluso ninguno.

Ilustración 5 – Tasa de detección de irregularidades y fraude por Estado miembro frente al IPC, el IPI y los resultados del Eurobarómetro



30 La Comisión no realiza comprobaciones exhaustivas de la calidad de los datos comunicados en el IMS ni tampoco pide a las autoridades de los Estados miembros que den garantías de la fiabilidad de los datos comunicados. Dentro de las auditorías de sistemas, se realizan controles parciales del cumplimiento de las obligaciones de notificación.

31 Ni la OLAF ni ningún otro órgano de la Comisión recopila información sobre casos delictivos vinculados a los intereses financieros de la UE investigados por las autoridades nacionales. Los Estados miembros tienen sus propios sistemas para registrar los casos investigados, y casi la mitad de ellos no diferencia entre delitos financieros que afectan a los intereses nacionales y los que afectan a los intereses de la UE. Como consecuencia, ni la Comisión ni dichos Estados miembros disponen de datos sobre fraude en el gasto de la UE como categoría separada.

32 En el ámbito de gasto directamente gestionado por la Comisión, el valor del presunto gasto fraudulento se basa en importes señalados como fraudulentos y registrados en el sistema contable de la Comisión. El Tribunal constató que algunos datos no se incluyen en el valor del presunto gasto fraudulento. En algunos casos, la Comisión recupera los importes fraudulentos mediante compensación con futuras declaraciones sin establecer una orden de ingreso formal. Estos casos no siempre se señalan como fraudulentos, aunque así lo requieran las orientaciones de la Comisión. Además, algunos presuntos casos fraudulentos no requieren una investigación de la OLAF, sino que se someten al seguimiento de las direcciones generales mediante auditorías, y no siempre se incluyen en el valor notificado del presunto gasto fraudulento. La Comisión todavía no ha establecido directrices claras sobre cómo compilar estos datos.

La Comisión carece de información sobre el nivel de fraude no detectado

33 La Comisión no calcula el fraude no detectado ni tampoco ha realizado nunca una encuesta a víctimas o posibles testigos de fraude en el gasto de la UE. La Comisión manifestó al Tribunal que, a su juicio, las encuestas a las víctimas o a los posibles testigos, o las encuestas de percepción no son herramientas adecuadas para conocer mejor la magnitud global del fraude en las subvenciones de la UE, porque una encuesta a víctimas de fraude presupuestario de la UE acarrearía gastos considerables y no está claro a quién deberían dirigirse estas preguntas sociológicas.

34 Sin embargo, se han utilizado estudios de percepción y basados en la experiencia para medir la corrupción, que también es un delito oculto. Entre los indicadores de corrupción ampliamente aceptados está el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional y el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial. Estos índices

utilizan los resultados de estudios basados en la percepción. Dichas encuestas no se realizan para sustituir a las estadísticas oficiales, sino para complementarlas.

35 Además de las encuestas basadas en la percepción, también se han llevado a cabo recientemente algunos estudios que calculan el nivel de riesgo de corrupción o el control de la corrupción utilizando datos administrativos objetivos²¹.

36 En el ámbito de cohesión, la DG Política Regional y Urbana inició un estudio sobre la calidad de la gobernanza en el ámbito regional basándose en datos de contratación pública. Uno de los indicadores de rendimiento medidos fue el de control de los riesgos de corrupción (**recuadro 1**). Tener en cuenta esta variación regional o sectorial es crucial para entender los riesgos de corrupción y gestionarlos eficazmente.

Recuadro 1

Estudio sobre la calidad de la gobernanza en el ámbito regional basándose en datos de contratación pública

En 2017, la DG Política Regional y Urbana inició un estudio por regiones sobre los resultados de contratación pública en los Estados miembros de la UE utilizando un indicador del riesgo de corrupción innovador desarrollado por el proyecto de investigación DIGIWHIST en la Universidad de Cambridge. Este método utiliza macrodatos procedentes de bases de datos sobre contratación pública a gran escala (Tender Electronic Daily), datos de registros de empresas y datos financieros y de titularidad²².

Este método de medición de la corrupción indica que la variación entre regiones o sectores es mayor que la que existe entre distintos países, puesto que la comparación de las diferencias entre países oculta una amplia variedad de diferencias dentro de los mismos.

37 Estos ejemplos muestran que en realidad es posible conocer la magnitud del fraude o la corrupción no detectados.

²¹ M. Fazekas y G. Kocsis, 2017; M. Fazekas, I. J. Tóth, y P.L. King, 2016; y M. Golden y L. Picci, 2005. El Centro de Estudios de Lucha contra el Fraude de la Universidad de Portsmouth ha desarrollado un método de medición de pérdidas por fraude. Véase M. Button y J. Gee, 2015.

²² M. Fazekas y G. Kocsis, 2017, y M. Fazekas, I. J. Tóth y P. L. King, 2016, pp. 369 a 397.

El análisis de los patrones y los riesgos de fraude realizado por la Comisión es insuficiente

38 Conocer los patrones de fraude contribuye realizar evaluaciones del riesgo de fraude precisas y actualizadas y a definir y aplicar los controles pertinentes para prevenirlo y detectarlo.

39 La Comisión analiza los distintos tipos de fraude para cumplir:

- o su obligación anual de presentar al Parlamento Europeo y el Consejo un informe sobre las medidas adoptadas por la propia institución y por los Estados miembros para luchar contra el fraude y el resultado de estas medidas (en el informe PIF), así como sus obligaciones en virtud de la legislación sectorial;
- o el marco de control interno de la Comisión, que exige una evaluación del riesgo de fraude.

40 El informe PIF de 2016 contiene una sección sobre los tipos de irregularidades comunicadas como fraudulentas respecto a ambos fondos en el ámbito de agricultura y respecto al ámbito prioritario «Investigación y desarrollo tecnológico» para el período 2007-2013 en el caso de los Fondos Estructurales. El análisis del *modus operandi* en el informe incluye diferentes tipos de irregularidades comunicadas como fraudulentas²³.

41 Además del informe PIF, la OLAF también ha elaborado varios análisis, llamados «compendios de casos», que abarcan los principales patrones de fraude, vulnerabilidades y señales de advertencia. Estos compendios de casos presentan una lista de casos anónimos basados en el trabajo de investigación de la OLAF, junto con datos de los Estados miembros.

42 Son buenos ejemplos de cómo puede utilizarse el conocimiento investigador de la OLAF y otra información de inteligencia para proporcionar información oportuna sobre las principales amenazas de fraude contra el presupuesto de la UE. Sin embargo, estos compendios son documentos puntuales que no se actualizan periódicamente. La OLAF ha elaborado cuatro de estos compendios de casos relacionados con el fraude²⁴, publicados en 2010, 2011, 2012 y 2013 respectivamente, pero desde entonces no ha publicado ninguna actualización. Por ejemplo, el compendio de casos más reciente relacionado con los Fondos

²³ Véase, por ejemplo, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 266 final, parte 2/2, cuadro CP16, página 64, que acompaña al informe PIF de 2016.

²⁴ En 2017, la OLAF publicó un quinto compendio de casos relativo a las investigaciones internas.

Estructurales, publicado en 2011, se refiere a los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006.

43 En la actualidad, los riesgos de fraude se evalúan en las direcciones generales. No se realiza ninguna evaluación central del riesgo de fraude para el conjunto de la Comisión y no existe un registro institucional del riesgo de fraude. Esta información debería incorporarse a la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, que fue aprobada en 2011 y no incluye información sobre la existencia de algún análisis del riesgo de fraude subyacente o sobre los resultados de dicho análisis.

44 El Tribunal revisó las evaluaciones del riesgo de fraude realizadas por siete direcciones generales de la Comisión. Estas evaluaciones del riesgo de fraude se basaban exclusivamente en un análisis del fraude detectado, combinando información de distintas fuentes internas (por ejemplo, el IMS, la OLAF, los resultados de auditoría de las direcciones generales y las constataciones del Tribunal de Cuentas Europeo). No utilizan otra información procedente de fuentes externas, como estadísticas delictivas nacionales, informes oficiales de los gobiernos, análisis e informes de ONG, indicadores o encuestas del riesgo de corrupción, para complementar sus análisis del riesgo de fraude. Por lo tanto, la conclusión de que el riesgo de fraude es bajo alcanzada por cinco de las siete direcciones generales que gestionan fondos no se basa en un análisis exhaustivo de todos los elementos necesarios²⁵.

45 La información que figura en el registro de fraude mundial creado por el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy junto con la empresa de contabilidad Moore Stephens, indica que el riesgo de fraude podría ser alto en el gasto en subvenciones (que representa un gran porcentaje del gasto de la UE). Este registro se basa en una encuesta mundial a más de 150 profesionales de la contabilidad y el riesgo de fraude de 37 países, con el fin de calibrar los ámbitos de riesgo más grave en todo el mundo. Los encuestados examinaron dieciocho tipos diferentes de riesgo de fraude y soborno, puntuándolos de 1 (menor riesgo) a 5 (mayor riesgo). Casi la mitad (el 48 %) de los encuestados manifestaron que el fraude en las subvenciones planteaba un riesgo alto o muy alto y lo colocaron en el primer puesto en el registro²⁶.

46 Algunos expertos consultados por el Tribunal opinan que es importante utilizar varios métodos distintos adaptados al tipo de gasto para entender mejor el riesgo, la magnitud y la

²⁵ DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Política Regional y Urbana, DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Investigación e Innovación, y DG Migración y Asuntos de Interior.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

naturaleza de fraude en el gasto de la UE. Por ejemplo, en el caso de la política agrícola común, donde la financiación se concede principalmente a través de subsidios y hay menor discrecionalidad en la asignación de fondos de la UE, una posible forma de medir la magnitud del gasto fraudulento sería midiendo las pérdidas por fraude. En cuanto a los proyectos de inversión, podría determinarse el riesgo de fraude y corrupción analizando conjuntos de datos administrativos (macrodatos) como conjuntos de datos de licitaciones públicas y contratos, así como solicitudes y decisiones de concesión de subvenciones. Las encuestas a beneficiarios de la UE u organismos que gestionan fondos de la UE también podrían proporcionar información complementaria.

La Comisión no ha analizado las causas del fraude

47 Ni la OLAF ni las direcciones generales de la Comisión han realizado un análisis detallado de las principales causas del fraude o de las características de las personas que lo cometen. La Comisión considera que identificar la motivación de los defraudadores no añade ningún valor significativo a su lucha contra el fraude

48 El tipo más frecuente de presunto fraude detectado por el Tribunal en sus auditorías es aquel en que los beneficiarios crean artificialmente las condiciones para acceder a los fondos de la UE. Este *modus operandi* muestra que los defraudadores no siempre pertenecen a una organización delictiva, sino que son individuos (beneficiarios de fondos de la UE) que vulneran las normas intencionadamente para percibir fondos de la UE que ellos consideran que les corresponden legítimamente. Algunos expertos señalaron la posibilidad de que exista una relación causa-efecto entre la complejidad de las normas y el fraude. En el **recuadro 2** se ofrece un ejemplo sobre el que informó el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014²⁷.

Recuadro 2

Crear artificialmente las condiciones para obtener ayuda al desarrollo rural

Varios grupos de personas (pertenecientes a la misma familia o al mismo grupo económico) crean varias entidades para obtener ayudas por encima del límite máximo permitido por las condiciones exigidas para la medida de inversión. Los beneficiarios declararon que estas entidades actuaban de modo independiente, pero en realidad no era así, puesto que estaban diseñadas para funcionar juntas.

²⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual relativo al ejercicio 2014, página 229.

Formaban efectivamente parte del mismo grupo económico, con el mismo domicilio social, personal, clientes, proveedores y fuentes de financiación.

49 Un estudio sobre los riesgos de corrupción en los Estados miembros de la UE indica que la oportunidad de gasto discrecional sin unos controles adecuados aumenta el riesgo de gasto corrupto²⁸. Algunos expertos señalaron riesgos de tipo similar. Por lo tanto, sería conveniente que la OLAF o las direcciones generales de la Comisión analizaran cómo afecta la discrecionalidad en los programas cofinanciados por la UE al riesgo de fraude dentro de un determinado ámbito de gasto. Esto ocurre especialmente en el ámbito de la gestión compartida (por ejemplo, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), donde los Estados miembros que distribuyen estos fondos están facultados para establecer los criterios y condiciones de subvencionabilidad.

El enfoque estratégico de la Comisión para la gestión del riesgo de fraude presenta insuficiencias

50 Al ser el fraude un problema transversal, conseguir reducirlo requiere esfuerzo y la aplicación de numerosas medidas por las distintas partes. Sin embargo, paralelamente, la lucha contra el fraude no suele ser la actividad principal de ninguna unidad operativa concreta dentro de una organización. Por consiguiente, es una buena práctica designar una entidad o directivo que dirija y supervise las actividades de lucha contra el fraude de la organización²⁹. También es crucial definir claramente las funciones y las responsabilidades de las unidades operativas, puesto que es la única forma de evitar la duplicación de funciones y evaluar el impacto real de cada actor.

51 El Tribunal examinó si en la Comisión existe liderazgo y funciones y responsabilidades claros, así como con una supervisión adecuada de la gestión del riesgo de fraude, y si cuenta con una estrategia de lucha contra el fraude bien definida que sirva para orientar su actuación cotidiana contra el fraude y que mida adecuadamente los resultados de dicha actuación.

²⁸ A. Mungiu-Pippidi, 2013, pp. 10 y 11.

²⁹ *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes*, GAO, julio de 2015, GAO-15-593SP, p. 10.

En el modelo de gobernanza de la Comisión, las competencias están repartidas; sin embargo, la supervisión institucional de la gestión del riesgo de fraude es insuficiente

52 El Tribunal analizó las funciones y responsabilidades típicas (más frecuentes) de los diversos órganos con respecto a los resultados clave relacionados con el fraude en cada una de las fases de la lucha contra él: planificación, aplicación y comunicación ([anexo V](#)).

53 Según el modelo de gobernanza de la Comisión, las funciones y competencias de sus servicios dedicados a las acciones de lucha contra el fraude están repartidas. No obstante, la supervisión interinstitucional es insuficiente. La mayoría de los órganos tienen una función consultiva. Los principales actores responsables de las acciones contra el fraude son el Colegio de Comisarios, las direcciones generales y las autoridades de los Estados miembros.

54 El presidente de la Comisión establece las responsabilidades de cada comisario en cartas de misión individuales. Exige a todos los comisarios que garanticen una buena gestión financiera de los programas bajo su responsabilidad, incluida la protección del presupuesto de la UE contra el fraude. La carta de misión del comisario de Presupuesto y Recursos Humanos, que también es responsable de la OLAF, le exige centrarse en el refuerzo de la investigación del fraude contra el presupuesto de la UE, la corrupción y las faltas graves dentro de las instituciones europeas, apoyando el trabajo de la OLAF, cuya independencia en la investigación debe preservarse. La gestión estratégica del riesgo de fraude y la prevención del fraude no se mencionan específicamente en la cartera de este ni de ningún otro comisario.

55 La OLAF es el principal órgano de lucha contra el fraude de la UE y está obligada, con arreglo al Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 (el «Reglamento de la OLAF»), a contribuir a la elaboración de la política de lucha contra el fraude de la Comisión. Sin embargo, ni la OLAF ni ningún otro servicio de la Comisión desempeña un papel importante en la supervisión de la planificación y la aplicación de las medidas de la Comisión de lucha contra el fraude y la comunicación de los resultados. En el modelo de gobernanza de la Comisión, la propia OLAF no es responsable de ninguna decisión que afecte a los ordenadores delegados o los Estados miembros. Proporciona orientaciones y recomendaciones a los responsables de las diversas medidas de lucha contra el fraude ([anexo V](#)).

56 La Comisión comparte la responsabilidad de proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude con los Estados miembros en los ámbitos de gasto en cohesión y agricultura, pero actualmente no cuenta con procedimientos habituales para determinar si los Estados miembros realizan un seguimiento de los presuntos casos de fraude, ni dispone tampoco de

un mecanismo eficaz para incitar a los Estados miembros a tomar medidas contra el fraude o para supervisar dichas medidas o influir en ellas.

57 Algunas organizaciones internacionales han tomado conciencia de la necesidad de contar con este tipo de mecanismos de seguimiento. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno, cuyos miembros pertenecen a las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros, impulsa y supervisa la aplicación y el cumplimiento del Convenio de la OCDE contra el soborno³⁰. El Grupo de Trabajo ha desarrollado varios procedimientos y prácticas con los que él y los Estados miembros de la OCDE pueden ejercer una influencia mutua para reforzar sus respectivas capacidades de aplicación del Convenio (**recuadro 3**).

Recuadro 3

Mecanismos de seguimiento del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Soborno

La principal herramienta del Grupo de Trabajo sobre Soborno es un examen *inter pares* en el que expertos externos evalúan la legislación de cada Estado miembro de la OCDE y las actividades para aplicarla. Estos informes de seguimiento por países también contienen recomendaciones que posteriormente se someten a un seguimiento meticuloso. El grupo de trabajo también supervisa de forma continua las investigaciones penales abiertas por los Estados miembros y elabora estudios y medidas de Derecho indicativo destinadas a reforzar la integridad en el sector público y aumentar la capacidad de los Estados miembros para detectar e investigar la corrupción transnacional. Este sistema de aprendizaje y supervisión mutuos ha alentado y ayudado a los Estados miembros de la OCDE a mejorar sus resultados de aplicación del Convenio.

Las estrategias de lucha contra el fraude y la información sobre su eficacia presentan insuficiencias

58 El marco estratégico de las medidas de lucha contra el fraude emprendidas por la Comisión abarca la estrategia para el conjunto de la institución (la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión), aprobada en 2011, y las estrategias de lucha contra el fraude individuales o sectoriales elaboradas por una o varias direcciones generales que se enfrentan a riesgos similares de fraude, por ejemplo, en la política de cohesión o en los programas de investigación. La Comisión justifica sus estrategias de lucha contra el fraude tanto individuales como sectoriales por el hecho de que una solución universal no sería la forma

³⁰ Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales.

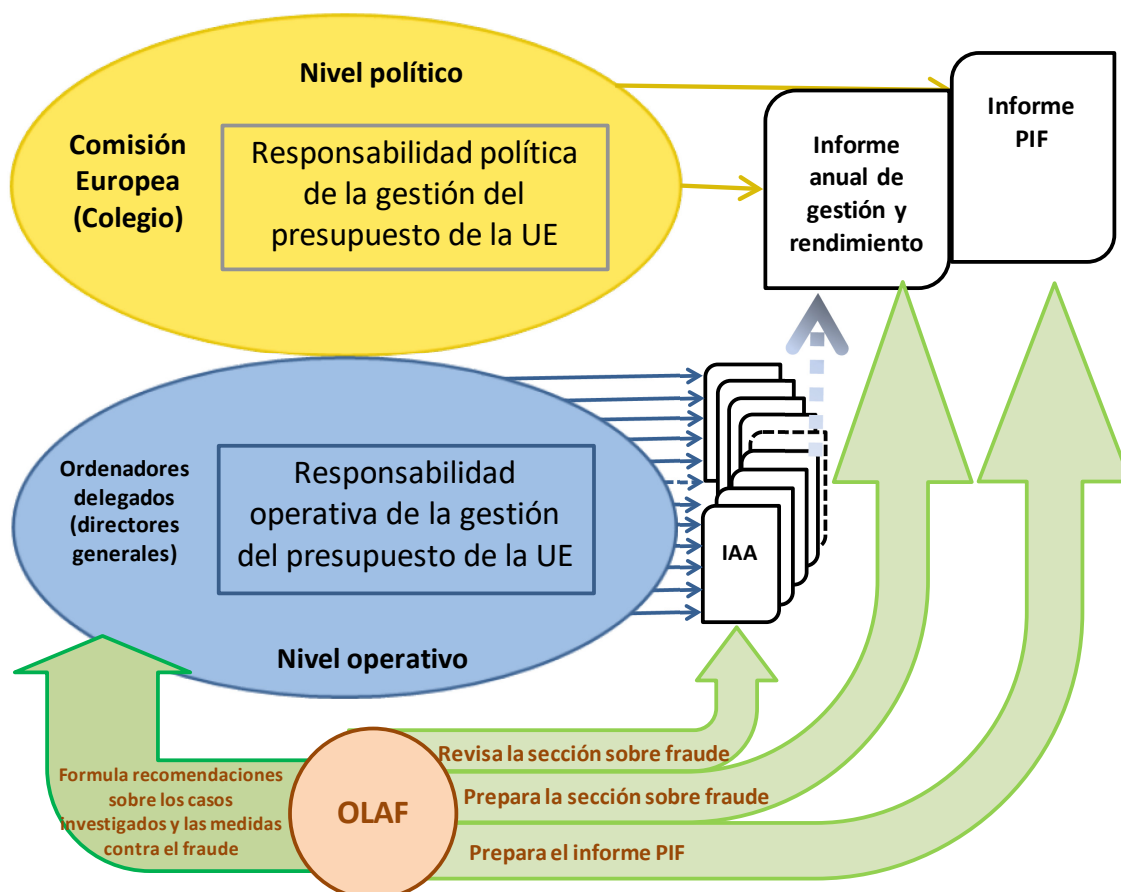
más eficiente de gestionar el riesgo de fraude, y porque las responsabilidades de los distintos actores varían en función de la modalidad de gestión y del ámbito político.

59 Pese a que la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión debería haberse completado al final de 2014, algunas de sus medidas están todavía en curso. Dado que la Comisión todavía no ha actualizado dicha estrategia desde su adopción en 2011, el Tribunal cuestiona si, en la práctica, constituye la guía adecuada para las actividades de lucha contra el fraude de la Comisión. La Comisión respondió al Tribunal que prepara una actualización de la estrategia que será próximamente adoptada.

60 El Tribunal examinó las estrategias de lucha contra el fraude de siete direcciones generales que manejan fondos y abarcan todos los ámbitos de gasto principales: DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Política Regional y Urbana, y DG Investigación e Innovación. Estas estrategias de lucha contra el fraude cuentan con una serie de indicadores de realizaciones o realizaciones concretas para lograr los objetivos fijados, pero estos objetivos son generales y, en la mayoría de los casos, no mensurables. De los veintinueve objetivos que analizó el Tribunal, dieciocho implican «reforzar», «aumentar», «fomentar», «potenciar» y «mejorar» algunas actividades de lucha contra el fraude sin indicar el punto de partida (valor de referencia) ni el valor objetivo.

61 Los tres informes principales que contienen información sobre las medidas de la Comisión de lucha contra el fraude son el informe PIF, el informe anual de gestión y rendimiento y los informes anuales de actividad de las direcciones generales. El Colegio de Comisarios es responsable de los dos primeros, y las distintas direcciones generales de los últimos (***ilustración 6***).

Ilustración 6 – Informes de la Comisión que contienen información sobre las medidas de lucha contra el fraude



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

62 El informe PIF anual presenta las realizaciones de las medidas de la Comisión y los Estados miembros de lucha contra el fraude (por ejemplo, normativas revisadas, estrategias, directivas o concienciación sobre el fraude), pero solo evalúa su eficacia en términos de prevención, detección, recuperación o disuasión reales hasta cierto punto. El informe PIF cumple la obligación establecida en el artículo 325, apartado 5, del TFUE, en el que se establece que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debe presentar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo.

63 Tampoco el informe anual de gestión y rendimiento —uno de los principales instrumentos de rendición de cuentas de la Comisión— contiene información sobre los resultados reales de las medidas de la institución de lucha contra el fraude.

64 Las direcciones generales están obligadas a comunicar en sus informes anuales de actividad los resultados de sus medidas de lucha contra el fraude, sobre la base de

indicadores definidos en los planes anuales de gestión. Las direcciones generales que analizó el Tribunal no informaron sobre la eficacia de las medidas de lucha contra el fraude derivadas de sus estrategias. Solo la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana proporcionaron información en sus IAA de 2016 sobre las realizaciones del uso de la herramienta ARACHNE para evaluar el riesgo³¹ y sobre el seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros de medidas contra el fraude basadas en el riesgo.

La prevención del fraude no ha recibido suficiente atención

65 La prevención del fraude es un elemento fundamental para que un marco de lucha contra el fraude resulte eficaz. El Tribunal examinó las principales medidas de la Comisión para prevenir el fraude, en particular cómo evalúa el riesgo de fraude antes de aprobar las normas de gasto y cómo diseña y aplica controles adecuados del fraude. También analizó cómo utiliza la Comisión los datos para la prevención del fraude.

La Comisión incluyó recientemente controles del fraude en las normas de gasto de máximo nivel

66 Las actividades de blindaje contra el fraude de la Comisión se remontan al año 2000, cuando decidió hacer más eficaz el blindaje de la legislación contra el fraude³². Se creó una unidad específica de blindaje contra el fraude dentro de la OLAF, encargada en particular de velar por que los regímenes de gasto contasen con disposiciones legales específicas contra el fraude, que previesen controles adecuados.

67 En 2007, la Comisión comunicó que había cumplido los objetivos de sus procedimientos de blindaje contra el fraude³³ y que se habían incluido disposiciones estándar contra el fraude en las normas de gasto. En 2011, hizo del blindaje contra el fraude la primera acción prioritaria de su Estrategia de lucha contra el fraude, aunque, en ese año ya se habían aprobado las principales normas de gasto correspondientes al período 2007-2013. Solo desde principios del período 2014-2020 se incluye en las normas de gasto en los ámbitos de cohesión, agricultura e investigación un requisito para aplicar controles de fraude eficaces y

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=es>.

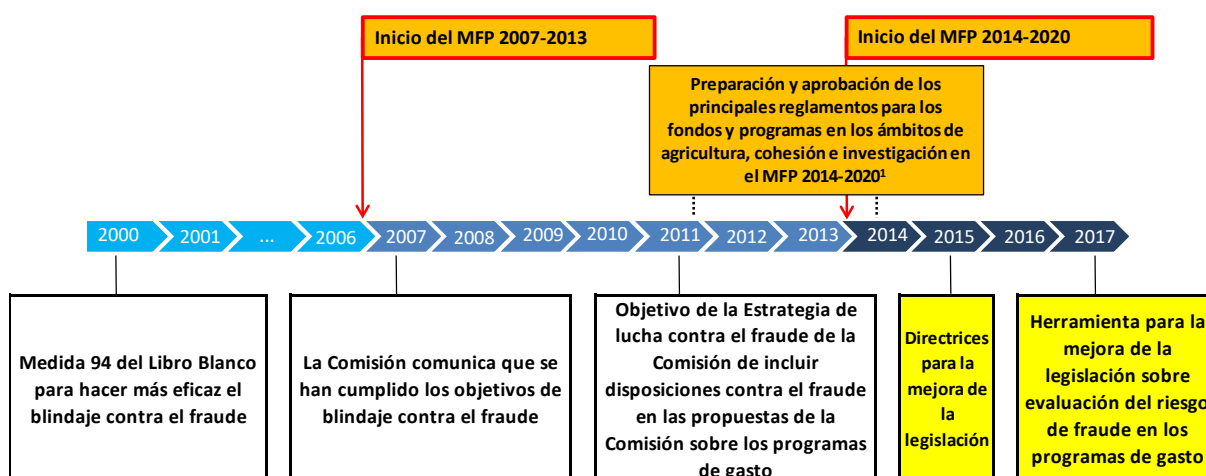
³² COM (2000)200 final/2 – La reforma de la Comisión - Libro Blanco - Segunda parte - Plan de acción, medida 94.

³³ *Prevention of fraud by building on operational results: a dynamic approach to fraud-proofing*, SEC(2007)1676.

proporcionados antes de que se efectúe el gasto (*ilustración 7*). Anteriormente, se incluían algunos controles contra el fraude en niveles sublegislativos en el ámbito de Investigación, por ejemplo, en modelos de contratos y acuerdos.

68 En el ámbito de cohesión, la DG Política Regional y Urbana ha decidido recurrir a una empresa privada externa para evaluar cómo cumplen los Estados miembros el requisito de aplicar medidas eficaces y proporcionadas de lucha contra el fraude durante el período de programación 2014-2020. En diciembre de 2016, la Comisión firmó un contrato con una empresa de consultoría para examinar las medidas adoptadas por los Estados miembros para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Los resultados deberían haber estado listos al final de 2017, pero se han producido retrasos. No hay ninguna evaluación de este tipo prevista para el ámbito de agricultura.

Ilustración 7 – Cronología de las medidas de blindaje contra el fraude de la Comisión



¹ Desde la propuesta inicial hasta la aprobación

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

69 Por consiguiente, la Comisión incorporó disposiciones antifraude integrales en todas las normas de gasto de nivel superior en 2014, pero no siempre en el período de programación 2007-2013.

70 Sobre la base de sus investigaciones, la OLAF también formula recomendaciones administrativas a las direcciones generales en las que señala las insuficiencias en sus controles de prevención y detección del fraude. Entre 2014 y 2016, la OLAF formuló 113 recomendaciones a varios servicios de la Comisión. No es posible evaluar el impacto de estas recomendaciones, puesto que ni la OLAF ni las direcciones generales hacen un seguimiento de su aplicación.

La evaluación del riesgo de fraude antes de aprobar las normas de gasto se exigirá a partir de 2021

71 La Comisión realiza evaluaciones de impacto para recopilar pruebas con el fin de valorar si está justificada una acción legislativa o no legislativa futura de la UE y la mejor forma de diseñarla para cumplir los objetivos políticos deseados. Con arreglo al marco integrado de control interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO)³⁴, el Tribunal espera que la Comisión valore el riesgo de fraude al realizar estas evaluaciones.

72 Las directrices sobre la forma de realizar evaluaciones de impacto relativas a las normas de gasto (Directrices para la mejora de la legislación) se actualizaron en 2015. Sin embargo, en esta actualización no se imponían requisitos para evaluar el riesgo de fraude en el marco de las evaluaciones de impacto³⁵. Hasta julio de 2017 no se añadió a estas directrices una herramienta específica de prevención del fraude (*ilustración 7*).

73 Como consecuencia, este nuevo requisito solo se aplicará a la siguiente generación de programación financieros (2021 en adelante), y, aparte de él, no existen otros requisitos explícitos para evaluar el riesgo de fraude antes de establecer normas de aplicación detalladas para los programas financieros plurianuales (como acuerdos de asociación y programas operativos en el ámbito de cohesión o programas de desarrollo rural en el ámbito de agricultura).

74 El Tribunal también analizó la información que recibió de la OLAF sobre su papel en las consultas interservicios de distintos servicios de la Comisión antes de aprobar las normas propuestas. La OLAF está obligada a proporcionar un dictamen sobre si las leyes propuestas tienen debidamente en cuenta el riesgo de fraude. Durante el período comprendido entre 2014 y 2016, la OLAF recibió 2 160 solicitudes de consulta interservicios de distintos servicios de la Comisión y emitió un dictamen positivo en 1 716 casos (79 %) y un dictamen positivo con observaciones en 304 casos (14 %). En estos casos, la OLAF estaba satisfecha con las normas o mejoras propuestas. Emitió un dictamen negativo en dos casos (0,1 %) y tardó en emitir un dictamen en los restantes casos (6,9 %). En el *recuadro 4* se presenta un ejemplo en el que se cambiaron las normas a raíz de la contribución de la OLAF.

³⁴ El principio 8 del marco integrado de control interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) de 2013 exige que las organizaciones examinen la posibilidad de fraude al evaluar los riesgos para el cumplimiento de los objetivos.

³⁵ Legislar mejor para obtener mejores resultados – Un programa de la UE, COM(2015) 215 final.

Recuadro 4

Ejemplo de contribución de la OLAF que dio lugar a un cambio de las normas

Cuando se estaban elaborando los acuerdos de asociación para el período de programación 2014-2020, estos no hacían referencia a la obligación de las autoridades de los Estados miembros de aplicar controles del fraude adecuados. Como resultado de la contribución de la OLAF, se añadió un artículo separado a cada acuerdo que exigía que los Estados miembros estableciesen medidas de prevención del fraude basadas en riesgos, eficaces y proporcionadas en virtud del artículo 125, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (el Reglamento sobre disposiciones comunes).

75 Aparte de las realizaciones anteriores, el Tribunal no encontró una evaluación específica de la Comisión en la que figure la lista de las leyes de la UE que se blindaron contra el fraude o que contenga un análisis adecuado del riesgo de fraude o disposiciones contra el fraude. Tampoco se ha analizado el nuevo enfoque aplicado por la Comisión para blindarse contra el fraude, previsto en la Comunicación de la Comisión de 2007.

Es necesario utilizar mejor los datos para la prevención del fraude

76 Los datos sobre los operadores con riesgo de cometer fraude pueden utilizarse para evitar asignar fondos de la UE a defraudadores en potencia:

- En gestión directa e indirecta, la Comisión considera el Sistema de Detección Precoz y Exclusión (EDES) (sistema de inhabilitación e inclusión en una lista negra) su principal herramienta para evitar asignar financiación de la UE a operadores económicos insolventes, irregulares, no fiables o fraudulentos.
- ARACHNE es una herramienta informática para la extracción y el enriquecimiento de datos desarrollada por la Comisión Europea. En el ámbito de cohesión, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión consideran que la herramienta ARACHNE para evaluar el riesgo es una herramienta fundamental de prevención del fraude. Según estas direcciones generales, ARACHNE podría ayudar a las autoridades de los Estados miembros a identificar los proyectos y beneficiarios de mayor riesgo durante las comprobaciones *ex ante* y *ex post*.

77 El Tribunal analizó los datos contenidos en ambas herramientas.

Por restricciones legales, la Comisión no pudo excluir a operadores económicos que hubieran cometido fraude o la corrupción antes de 2016

78 La inhabilitación ha adquirido una importancia considerable en la Unión Europea. Esto se debe a que, con arreglo a las Directivas sobre contratación pública de la UE, los contratos públicos no deben adjudicarse a operadores económicos que hayan estado implicados en conductas delictivas o que hayan sido declarados culpables, entre otras cosas, de corrupción y fraude que afecten a los intereses financieros de la UE.

79 El sistema de inhabilitación de la UE se remonta a 2008. A partir del 1 de enero de 2016, la Comisión sustituyó el anterior sistema de exclusión y alerta temprana por el EDES. Si bien los directores generales todavía pueden pedir una alerta de detección precoz, para la exclusión, la principal novedad introducida por este sistema es un grupo central, que valora las solicitudes de exclusión presentadas por el director general de la correspondiente DG y formula recomendaciones sobre exclusión y posibles sanciones. En última instancia, el director general es quien decide si excluir o sancionar a un operador económico.

80 Todas las instituciones y órganos de la UE pueden presentar una solicitud de exclusión a partir de información transmitida a través de procedimientos administrativos o penales, informes de la OLAF, el Tribunal de Cuentas Europeo o los auditores internos de la Comisión, decisiones del Banco Central Europeo, el Banco y el Fondo Europeo de Inversiones u otras organizaciones internacionales, o de casos de fraude o irregularidades decididos por las autoridades nacionales en la gestión compartida o por las entidades delegadas en la gestión indirecta. Las auditorías de ordenadores o auditores del sector privado constituyen también una valiosa fuente de información. Las autoridades de los Estados miembros tienen acceso a las decisiones de exclusión, pero no están obligadas a tenerlas en cuenta en cualquier decisión de financiación en régimen de gestión compartida relacionada con fondos de la UE.

81 La exclusión de un operador económico es un procedimiento largo. A 30 de junio de 2018, es decir, dos años y medio después de que se introdujese el EDES, la Comisión en su conjunto había excluido a diecinueve operadores económicos y publicado sanciones contra ocho. Aunque, en el ámbito de la gestión compartida, las autoridades de los Estados miembros comunicaron 820 casos de presunto fraude en el IMS, y la OLAF concluyó alrededor de sesenta investigaciones con recomendaciones solo en 2016³⁶, el Reglamento Financiero no otorga a la Comisión poderes efectivos de intervención si las propias autoridades de los Estados miembros no han iniciado la exclusión de un operador económico no fiable. Por consiguiente, ninguna de las tres principales direcciones generales

³⁶ Informe PIF de 2016, COM(2017) 383 final.

que gestionan este gasto (DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Agricultura y Desarrollo Rural) formuló solicitudes de exclusión

82 En cuanto a la exclusión por hechos anteriores a 2016, sus principales causas eran infracciones graves de las disposiciones contractuales y faltas profesionales graves, pues la legislación de la época no permitía la exclusión por fraude de no existir una sentencia firme. Hasta la fecha solo han sido excluidos dos operadores económicos por fraude o corrupción, lo que limita el efecto disuasorio de este sistema.

83 El sistema EDES ofrece la posibilidad de registrar datos de las personas con facultades de control, representativas o decisorias en las empresas fraudulentas. Sin embargo, solo para los hechos posteriores a 2016, la legislación permite la exclusión de un operador económico cuando una persona perteneciente a su órgano de administración, de gestión o de supervisión, o que tenga competencias de representación, decisión o control en relación con dicho operador se encuentre en ese momento en situación de exclusión. Anteriormente solo podía excluirse realmente a los operadores económicos que tuvieran una relación contractual con la autoridad adjudicadora/ordenador de pagos. En casos anteriores, cuando se hacía posible excluir al operador económico, los particulares que se ocultaban detrás de las empresas fraudulentas ya habían disuelto la empresa que tenía una relación contractual con la Comisión y creado otra nueva.

84 El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales han intensificado recientemente los esfuerzos para garantizar que se frene a los operadores económicos fraudulentos y no reaparezcan simplemente bajo distintos nombres (**recuadro 5**).

Recuadro 5

El sistema de suspensión e inhabilitación del Banco Mundial

El Banco Mundial utiliza un sistema de suspensión e inhabilitación para luchar contra la corrupción y el fraude. Puede suspender e inhabilitar tanto a empresas como a particulares de modo que no puedan optar a nuevos contratos de proyectos financiados por el Banco Mundial. Todas las sanciones se publican. En 2017, el Banco Mundial suspendió temporalmente a veintidós empresas y personas y sancionó a sesenta³⁷. En enero de 2018, en la lista de inhabilitación figuraban 414 empresas y personas inhabilitadas³⁸. El sistema del Banco Mundial funciona desde hace más de

³⁷ World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency, p. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

diez y años y, en comparación con el sistema EDES, con menos limitaciones legales. Por ejemplo, las decisiones del Banco Mundial no están sometidas a control judicial externo, y las condiciones de publicación son menos estrictas.

Los Estados miembros no aprovechan plenamente el potencial de ARACHNE para prevenir el fraude

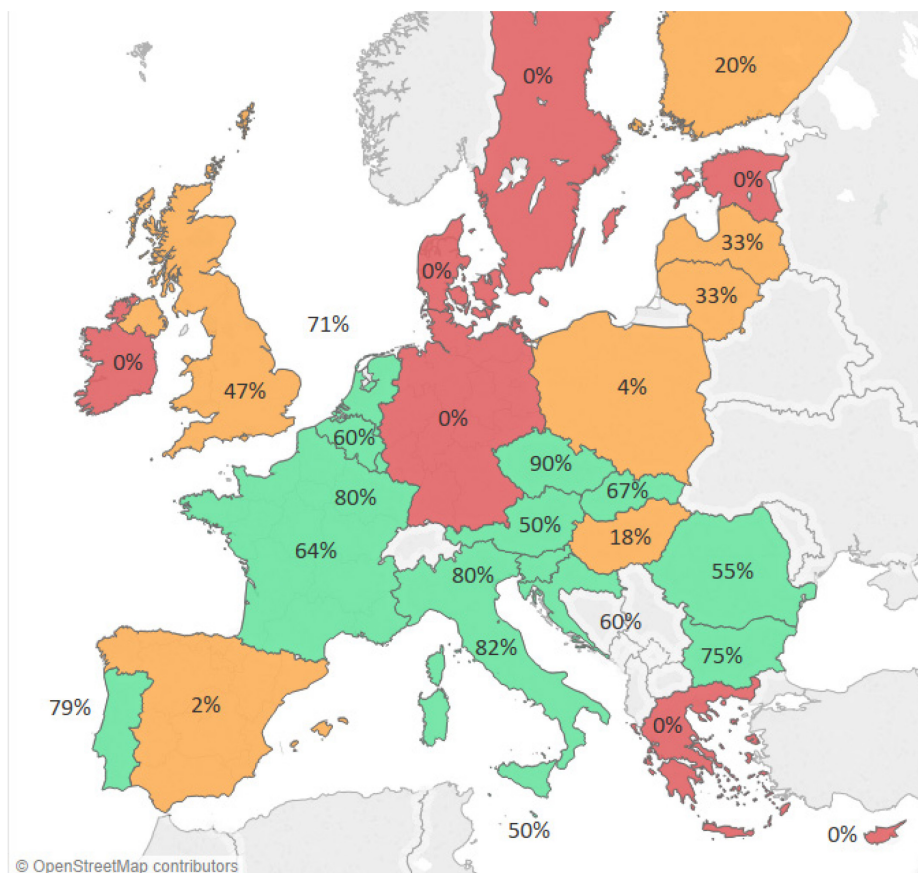
85 ARACHNE podría ayudar a las autoridades de los Estados miembros a identificar a los operadores económicos de riesgo cuando realizan comprobaciones antes y después de que se efectúe el pago. La utilidad de esta herramienta depende de la cantidad de datos que registren en ella las autoridades de gestión de los Estados miembros y de su utilización sistemática. El uso de esta herramienta por parte de las autoridades de los Estados miembros es gratuito, pero no es obligatorio actualmente.

86 En su Informe Especial de 2015 sobre cómo resuelven la Comisión y los Estados miembros los problemas de contratación pública en el gasto de cohesión de la UE³⁹, el Tribunal constató que solo diecisiete de los veintiocho Estados miembros estaban utilizando la herramienta o habían manifestado su intención de hacerlo. Por lo tanto, en su informe de 2015, el Tribunal recomendó a la Comisión y a los Estados miembros que fomentasen el uso de estas herramientas de minería de datos. Tres años después de la recomendación, ARACHNE sigue utilizándose solo en aproximadamente 170 de un total de 429 programas operativos en veintiún Estados miembros (*ilustración 8*).

87 Actualmente, el sistema no ofrece ninguna forma de determinar si el operador económico ha sido excluido dentro del sistema de la Comisión. Salvo en cohesión, los gestores de fondos en otros ámbitos de gasto de la UE no tienen una herramienta similar para evaluar el riesgo de fraude.

³⁹ Véase el Informe Especial 10/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo: Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión.

Ilustración 8 - Uso de ARACHNE en los Estados miembros*



**Número de programas operativos 2014-2020 en los que se utiliza ARACHNE en cada Estado miembro en porcentaje del número total de programas operativos 2014-2020 del país.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

88 El análisis del Tribunal determinó que el impacto del sistema de exclusión y sanciones de la Comisión es limitado. Además, la exclusión se aplica solo al gasto gestionado directa e indirectamente por la Comisión, lo que significa que las empresas excluidas pueden, por ejemplo, seguir recibiendo fondos de cohesión. Aunque ARACHNE puede ser una herramienta eficaz de prevención del fraude, el sistema sigue conteniendo solo una cantidad de datos limitada, cinco años después de su lanzamiento.

Las investigaciones administrativas de la OLAF dieron lugar a enjuiciamiento en menos de la mitad de los casos y a la recuperación de menos de una tercera parte de los fondos

89 Con el marco jurídico actual de la UE, la responsabilidad principal de hacer cumplir la legislación contra el fraude recae en los Estados miembros, puesto que solo las autoridades nacionales pueden realizar una investigación penal e imputar un delito a una persona. La

responsabilidad de recuperar los fondos de la UE obtenidos de manera fraudulenta depende del ámbito de gasto de la UE.

90 La OLAF es actualmente el único órgano con competencias de investigación independientes a nivel europeo. De acuerdo con su mandato, la OLAF investiga el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión Europea⁴⁰. Sobre la base de sus investigaciones administrativas, la OLAF puede emitir recomendaciones judiciales, financieras, administrativas o disciplinarias⁴¹. La OLAF también puede recomendar medidas cautelares con el fin de evitar el aumento de las irregularidades.

91 Las recomendaciones judiciales se dirigen a las autoridades judiciales nacionales competentes y contienen principalmente una propuesta para abrir una investigación penal contra la persona sospechosa (por parte de la OLAF) de haber cometido fraude o para proseguir la investigación criminal teniendo en cuenta las constataciones y recomendaciones de la OLAF. Las investigaciones de la OLAF tienen por objeto facilitar a las autoridades de los Estados miembros la presentación de un escrito de acusación en un caso particular.

92 Las recomendaciones financieras se dirigen a las direcciones generales responsables y consisten en una propuesta para recuperar una determinada cantidad de dinero o de evitar que este se gaste de manera indebida. Al no ser vinculantes para las direcciones generales, la OLAF facilita con ello el trabajo de aquellas en la preparación de órdenes de cobro y en la solicitud de exclusión de operadores económicos no fiables de otras financiaciones de la UE a través del sistema EDES⁴².

93 En los ámbitos de gasto de la UE de gestión directa o indirecta, la DG que tomó anteriormente la decisión de efectuar el pago en cuestión decide por sí misma si recuperar el dinero de un beneficiario fraudulento. En cuanto a los ámbitos de gasto de la UE de gestión

⁴⁰ Artículo 1, apartado 1, 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 074/1999 del Consejo.

⁴¹ Entre 2012 y 2016, en aproximadamente el 21 % de las investigaciones cerradas con una recomendación financiera, la OLAF emitió simultáneamente una recomendación judicial.

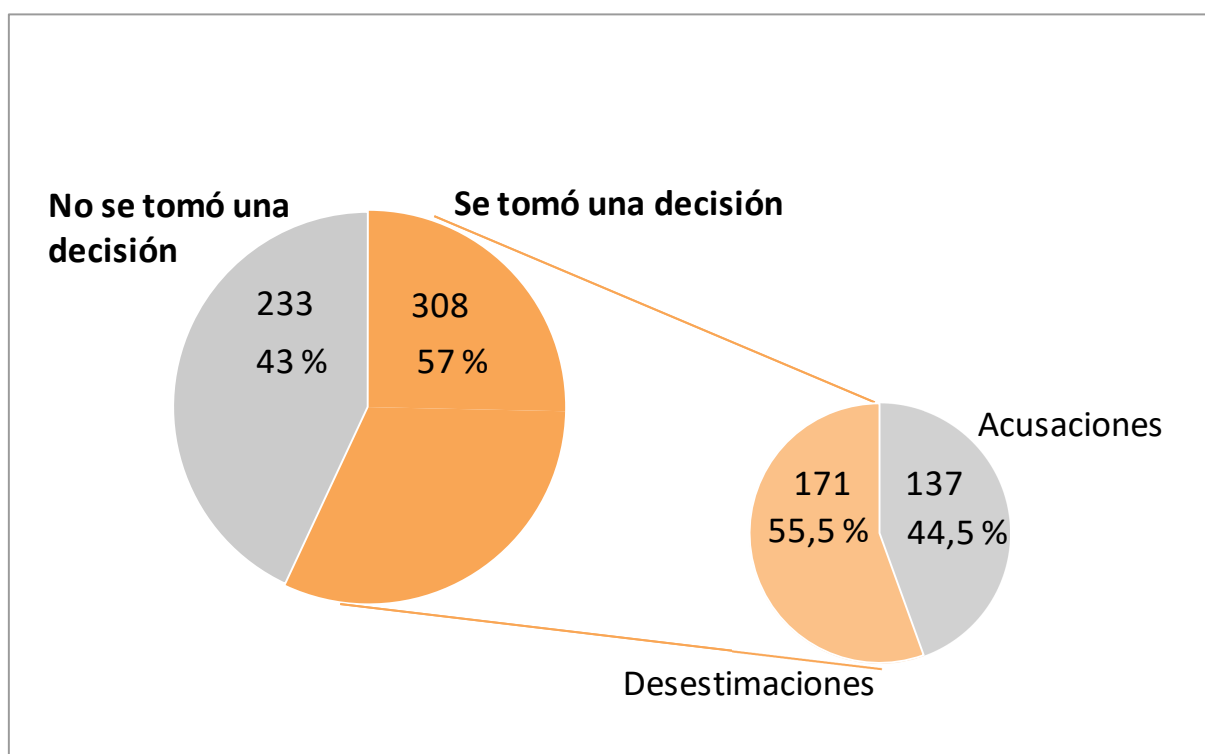
⁴² Además de las investigaciones externas, la OLAF también tiene derecho a realizar investigaciones internas dentro de las instituciones de la UE. El Tribunal no evaluó esta tarea particular de la OLAF durante esta auditoría. Para las recomendaciones administrativas, véase el apartado 70.

compartida, la DG responsable recupera el dinero del Estado miembro en cuestión mediante correcciones financieras. Las autoridades nacionales son entonces responsables de recuperar el dinero de la UE del beneficiario real. En esta sección, el Tribunal examina qué impacto tienen las investigaciones administrativas de la OLAF en el enjuiciamiento de defraudadores y en el procedimiento administrativo para recuperar los fondos de la UE gastados de manera fraudulenta.

El actual sistema de investigación de fraude tiene deficiencias intrínsecas

94 Entre 2009 y 2016, la OLAF emitió un total de 541 recomendaciones judiciales. Hasta la fecha, las autoridades de los Estados miembros han tomado decisiones respecto a 308 de estas recomendaciones, presentando acusaciones en 137 casos (44,5 %) y desestimando 171 casos (55,5 %). No hay información disponible sobre el número de condenas. Hasta la fecha, las autoridades de los Estados miembros han presentado aproximadamente diecisiete escritos de acusación al año a raíz de casos iniciados por la OLAF (*ilustración 9*).

Ilustración 9 - Recomendaciones judiciales de la OLAF en 2009-2016



Fuente: Informe de la OLAF de 2016, p. 33.

95 Debido a la falta de datos fiables sobre el número total de casos de fraude en la UE instruidos en los Estados miembros, el Tribunal no puede dar una indicación precisa del porcentaje global de acusaciones presentadas por los fiscales nacionales a raíz de las recomendaciones judiciales de la OLAF. La información de dominio público y la información

que facilitaron al Tribunal las autoridades nacionales a las que visitó muestra que las recomendaciones judiciales de la OLAF que han dado lugar a acusación representan una pequeña proporción del número total de acusaciones presentadas por los fiscales nacionales en relación con casos de fraude en el gasto de la UE (**recuadro 6**).

Recuadro 6

Enjuiciamiento del fraude relacionado con fondos de la UE en cinco Estados miembros

En Polonia, en el período 2013-2016 se formularon 446 acusaciones y se dictaron cincuenta sobreseimientos condicionales (es decir, 124 acusaciones al año).

En Bulgaria, en 2016, 72 personas fueron acusadas de fraude de fondos de la UE, a raíz de 67 casos.

En Estonia, en 2016, cincuenta personas físicas y veintidós personas jurídicas fueron acusadas de fraude en el gasto de la UE, a raíz de quince casos.

En Hungría, según las estadísticas del Ministerio del Interior sobre delincuencia, se presentaron dieciocho acusaciones en 2013, dieciséis en 2014, seis en 2015, siete en 2016 y una en 2017 (un total de 48 entre 2013 y 2017)⁴³.

En Rumanía, los fiscales formularon treinta acusaciones en 2016, derivadas de 39 casos investigados previamente por la DLAF⁴⁴. Como resultado, 115 personas físicas y 47 personas jurídicas fueron juzgadas y, en cuatro casos, se celebraron un total de seis acuerdos de reconocimiento de culpabilidad.

96 La **ilustración 9** muestra que más de la mitad de los casos en los que la decisión fue tomada por el Estado miembro se desestimaron. Según el propio análisis de la OLAF de la información recopilada por los Estados miembro sobre las recomendaciones judiciales, las razones principales de la desestimación fueron (**ilustración 10**):

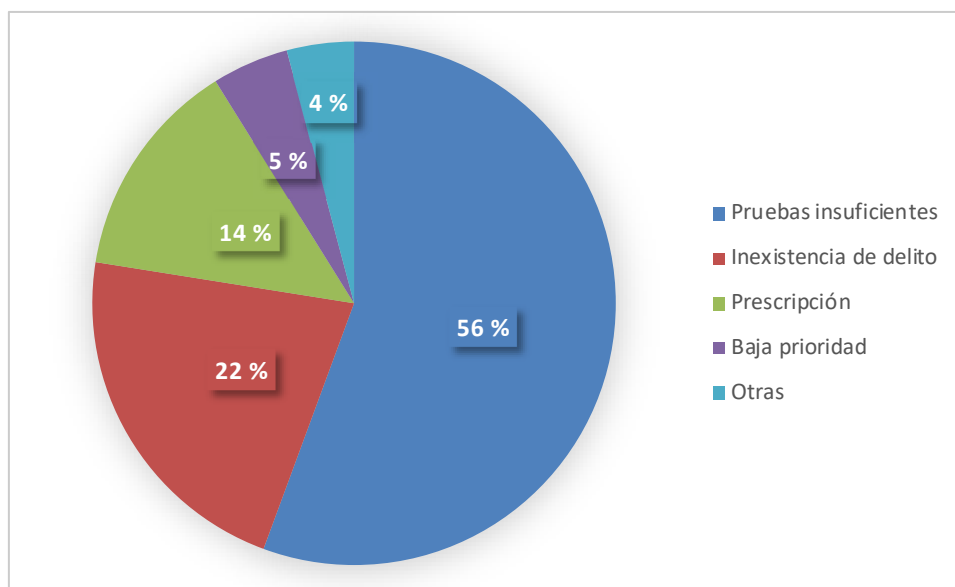
- las pruebas recabadas inicialmente por la OLAF o posteriormente por la autoridad nacional de investigación se consideraron insuficientes para el enjuiciamiento (56 %);
- la actuación investigada por la OLAF no se considera delito con arreglo a la legislación nacional (22 %);

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx> consultado el 15 de febrero de 2018.

⁴⁴ El Departamento de Lucha contra el Fraude (DLAF) es una autoridad nacional rumana con competencias de investigación responsable de proteger los intereses financieros de la UE en el país. Véanse las estadísticas del informe anual de 2016 de la DLAF, p. 11.

- prescribió el plazo para iniciar un procedimiento penal con arreglo a la legislación nacional (14 %)⁴⁵.

Ilustración 10 – Razones principales de la desestimación



Fuente: Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015, página 1.

97 Como se indicó anteriormente, en el 36 % de los casos, o bien las autoridades de los Estados miembros no consideraban delito la infracción detectada por la OLAF con arreglo a la legislación nacional, o bien el plazo para iniciar un procedimiento penal con arreglo a la legislación nacional había prescrito. El Tribunal señala que no siempre es posible evitar que un caso prescriba; los fiscales nacionales también pueden llegar a una conclusión diferente sobre si se ha cometido una infracción. Por ello, es sumamente importante la cooperación entre la OLAF y las autoridades nacionales⁴⁶.

98 Durante las entrevistas del Tribunal en cuatro Estados miembros, los fiscales nacionales indicaron que, en la mayoría de los casos, no tienen contacto con la OLAF antes de recibir el Informe Final. También indicaron que preferirían que se les informase de cualquier presunto delito mucho antes del fin de la investigación de la OLAF y que, si así fuese, ayudarían a la

⁴⁵ *Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015*, p. 1.

⁴⁶ El artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 883/2013 dispone que la OLAF «(...) podrá transmitir a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados la información obtenida durante las investigaciones externas, para que puedan tomar las medidas oportunas de acuerdo con su Derecho nacional».

OLAF y, en su caso, iniciarían su propia investigación penal para evitar que los casos prescriban.

99 Por lo tanto, el hecho de que los fiscales nacionales desestimen numerosos casos porque no se ha cometido delito o porque los casos han prescrito indica que, hasta la fecha, existen insuficiencias en la cooperación de la OLAF con las autoridades nacionales.

100 La ***ilustración 10*** muestra que el 56 % de los casos desestimados lo fueron por falta de pruebas. Esto significa que, en uno de cada dos casos, las pruebas recabadas por la OLAF, junto con las pruebas recabadas posteriormente por las autoridades nacionales durante la investigación penal, no han dado lugar a que los fiscales iniciaran una acusación.

101 Las entrevistas del Tribunal con representantes de las autoridades nacionales, académicos independientes e instituciones de la UE (incluida la OLAF) indican que la principal razón de la desestimación no es la falta de pruebas, sino que los casos son demasiado antiguos. No se trata necesariamente de que el plazo límite para un determinado caso haya prescrito o esté a punto de prescribir, sino que ya han transcurrido años desde que se cometió el presunto delito.

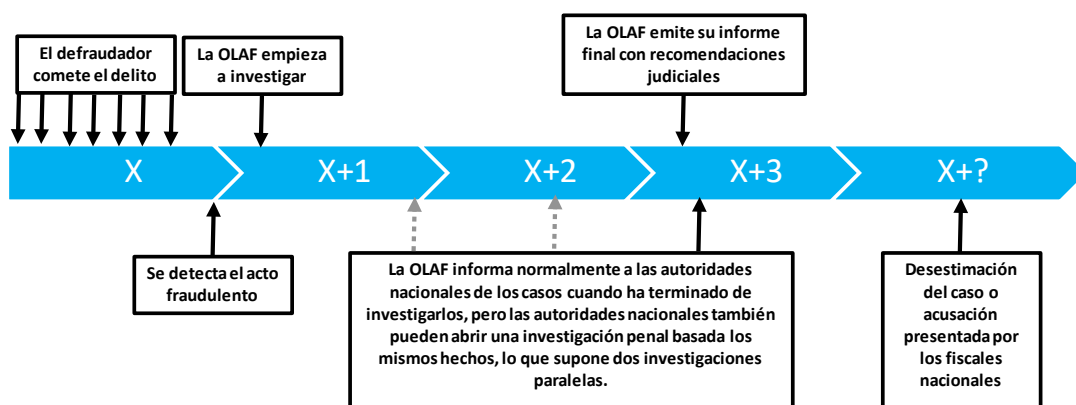
102 Esto no quiere decir que las investigaciones de la OLAF tarden demasiado tiempo. En la mayoría de los casos, la OLAF lleva a cabo investigaciones administrativas una vez que el acto ha sido detectado y notificado, por lo que depende de la puntualidad de la información que recibe en particular de las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE y de los Estados miembros. Además, la investigación administrativa de la OLAF debe ir seguida posteriormente por otra investigación penal en el Estado miembro en cuestión. No se puede enjuiciar a una persona sin que se haya investigado el caso con arreglo a la legislación nacional. El alcance de la investigación varía entre países, pero en todos los Estados miembros es necesario adoptar alguna medida. Por lo tanto, las investigaciones de la OLAF, independientemente de lo bien que se lleven a cabo, con frecuencia presentan un alto riesgo de superar su «fecha de caducidad».

103 En la ***ilustración 11*** figura el calendario de trabajo de los casos investigados por la OLAF. Según los datos facilitados por esta última, tarda en promedio dos meses en seleccionar casos y alrededor de veintidós meses en investigarlos⁴⁷. Suponiendo que la OLAF reciba información de casos de presunto fraude alrededor de un año después de que se cometiesen y presente su Informe Final a las autoridades judiciales sin demora, las autoridades nacionales no reciben la información sobre el presunto delito hasta un

⁴⁷ Informe de la OLAF de 2017, p. 53.

promedio de tres años después de que se haya cometido. En los casos complejos, puede tardar aún más.

Ilustración 11 – Calendario de trabajo de los casos investigados por la OLAF



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

104 A juicio del Tribunal, el enfoque actual, en virtud del cual la investigación administrativa la OLAF sobre presunto fraude va seguida de una investigación criminal en el ámbito nacional, lleva mucho tiempo en un considerable número de casos y, por consiguiente, disminuye las posibilidades de lograr su objetivo final, el procesamiento.

La recuperación administrativa de fondos se ve obstaculizada por pruebas insuficientes

105 Si la OLAF detecta una irregularidad (ya sea un presunto fraude o de otro tipo) y es capaz de calcular el importe que ha de ser recuperado, emite una recomendación financiera.

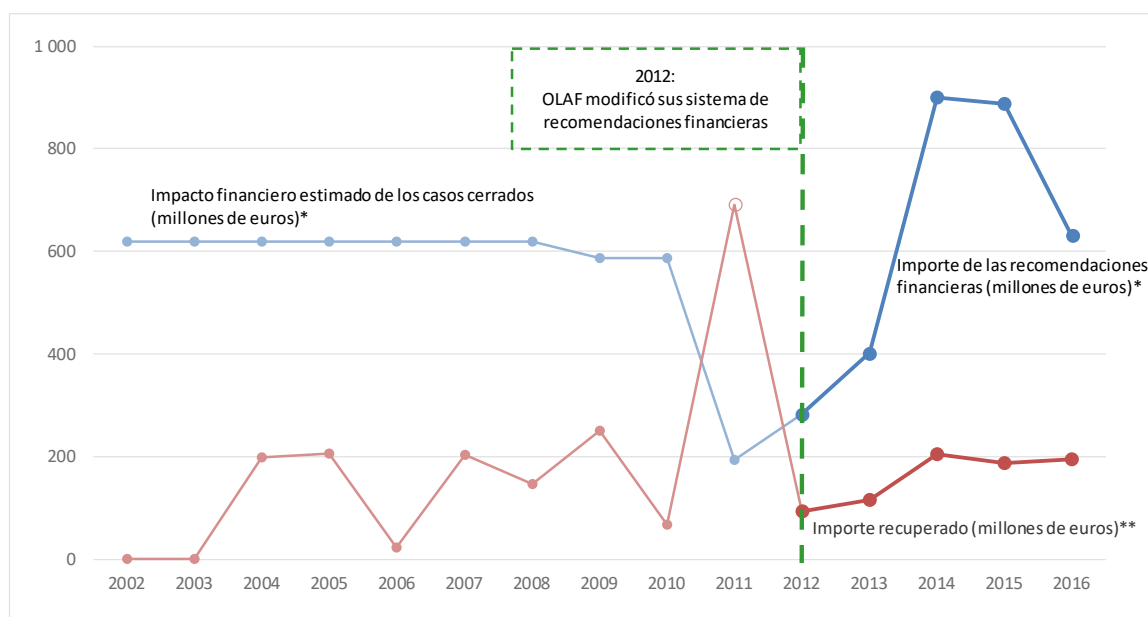
106 La *ilustración 12* presenta los importes que la OLAF recomendó recuperar entre 2002 y 2016. Sobre la base de los datos disponibles, el Tribunal cifra el valor total de las recomendaciones financieras de la OLAF durante este período en alrededor de 8 800 millones de euros (para 2008 y 2009, el Tribunal utiliza el promedio de todos los demás años). Al final de 2016 se había recuperado un total de 2 600 millones de euros (30 %). Las cifras indican que, aunque el valor anual total de las recomendaciones de la OLAF varía en gran medida, en la mayoría de los años (con la notable excepción de 2011), el importe recuperado ha sido del orden de 200 millones de euros (el promedio en los últimos quince años son 173 millones de euros).

107 Según las estadísticas que recibió el Tribunal de siete direcciones generales que manejan fondos (DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG

Agricultura y Desarrollo Rural, DG Investigación e Innovación, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Migración y Asuntos de Interior, y DG Cooperación Internacional y Desarrollo), entre 2012 y 2016, la OLAF recomendó la recuperación de un total de 1 900 millones de euros, a raíz de 358 casos. En el momento de la auditoría, las recuperaciones y correcciones financieras de las direcciones generales ascendían a 243 millones de euros (13 % del total) de 153 casos (43 % de los casos). El Tribunal reconoce que el proceso de recuperación puede seguir en curso en un número significativo de recomendaciones financieras de la OLAF.

La recuperación de fondos de la UE indebidamente desembolsados es un procedimiento largo: a partir de la muestra de casos del Tribunal en los que se logró la recuperación, el Tribunal calcula que la media del tiempo transcurrido hasta completar las recuperaciones fue de unos 36 meses. En este caso, cabría esperar, con respecto a las recomendaciones emitidas entre 2012 y 2014, una tasa de recuperación mucho muy superior al 15 % (del importe total recomendado por la OLAF) que las direcciones generales han recuperado hasta la fecha.

Ilustración 12 – Importes cuya recuperación se recomendó e importes recuperados, 2002-2016



* En su informe anual de 2008, la OLAF cifró el impacto financiero de los casos archivados desde su establecimiento en 1999 en más de 6 200 millones de euros. El promedio en un período de diez años asciende aproximadamente a 620 millones de euros al año, pero al no disponerse de datos correspondientes a 2009, se utilizó el promedio correspondiente al período 2002-2011.

** Desde 2012, OLAF presenta en su informe anual el importe total cuya recuperación se recomienda y el importe acumulado recuperado durante el año a raíz de sus investigaciones finalizadas en años anteriores.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales de la OLAF, 2002-2016.

108 Las cifras indican que, en un porcentaje considerable de los casos que cierra la OLAF con una recomendación de recuperación de fondos de la UE indebidamente pagados, no se produce tal recuperación o el importe recuperado es significativamente inferior al recomendado.

109 Esto ha sido confirmado en la auditoría del Tribunal: existen pruebas escritas que demuestran que, en varios casos, las direcciones generales consideran que los informes finales de la OLAF no aportan suficiente información que sirviera de base para iniciar la recuperación de fondos desembolsados indebidamente⁴⁸. Las direcciones generales emprendieron (o externalizaron) nuevas acciones para decidir si sería posible la recuperación, o se basaron en las pruebas aportadas por sus propias auditorías.

110 Cuando la OLAF emite una recomendación judicial o envía un informe a las autoridades judiciales del Estado miembro, el procedimiento de recuperación financiera en algunos casos se suspende. El Tribunal encontró varios casos en los que el procedimiento de recuperación se había suspendido y la OLAF había pedido a las direcciones generales que no divulgasen información a las autoridades nacionales o el beneficiario. El Tribunal reconoce, no obstante, que puede haber un compromiso entre investigaciones criminales y recuperaciones financieras rápidas.

111 Sin embargo, el uso de procedimientos administrativos para recuperar fondos de la UE indebidamente pagados sigue siendo más eficiente y menos costoso que recuperar estos fondos a través de procedimientos penales mediante el embargo y decomiso de activos. Un estudio reciente de Europol sobre la recuperación de activos de origen delictivo dentro de la Unión Europea ha revelado que la cantidad de dinero que se está recuperando actualmente en la UE es solo una pequeña proporción de los productos del delito estimados⁴⁹.

Gestión compartida

112 En la gestión compartida, las direcciones generales no recuperan los fondos directamente de los beneficiarios, sino que aplican distintos procedimientos financieros para proteger el presupuesto de la UE. En la mayoría de los casos, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión aplican correcciones financieras cuando la OLAF emite una recomendación financiera. Corresponde al Estado miembro en cuestión

⁴⁸ En 59 de 150 casos de recuperación resultante de las recomendaciones financieras de la OLAF, el importe recuperado es un 70 % o menos de lo que recomendó la OLAF.

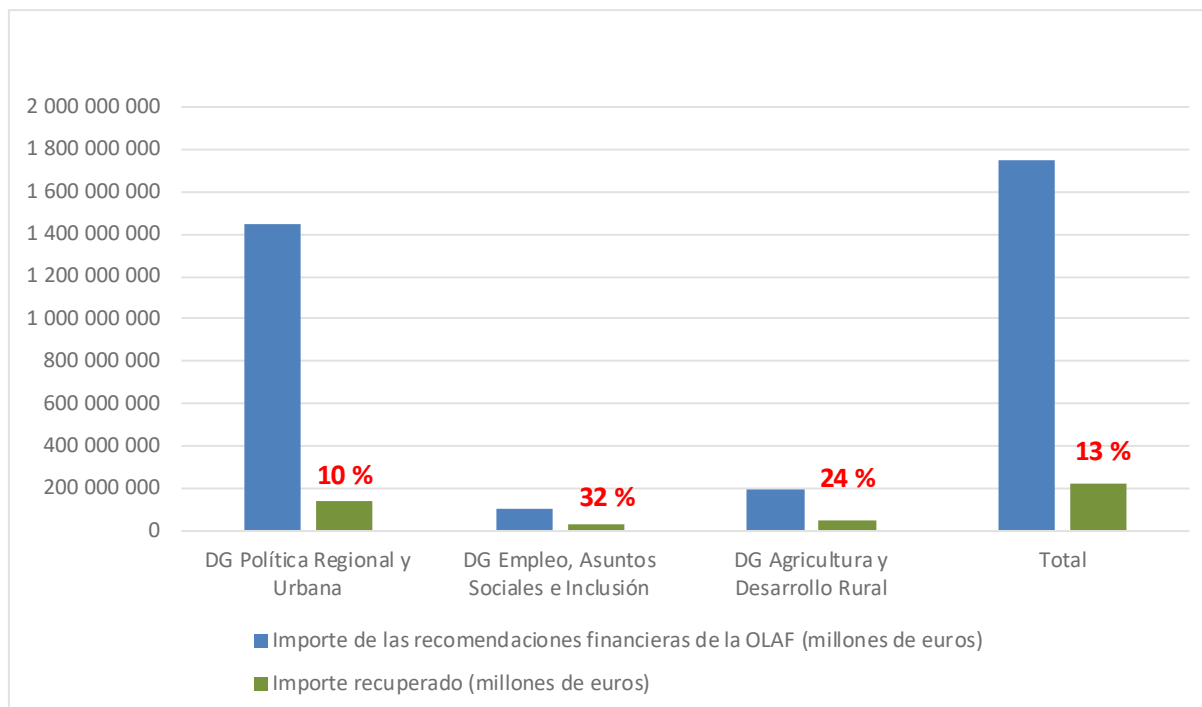
⁴⁹ *Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014*; Europol, 2016.

decidir qué medidas correctoras adopta contra los beneficiarios una vez que la DG ha aplicado una corrección financiera. Con arreglo al principio de gestión compartida, la DG Política Regional y Urbana, y la DG Empleo no están obligadas a comprobar los importes recuperados de los beneficiarios.

113 La normativa de la DG Agricultura y Desarrollo Rural no establece claramente las principales medidas que han de adoptarse para seguir las recomendaciones financieras de la OLAF. Así, por ejemplo, no se establecen plazos para que los Estados miembros puedan recurrir la recuperación de los importes recomendados en el informe de la OLAF. La DG Agricultura y Desarrollo Rural considera que su función consiste en supervisar el ejercicio de recuperación, que es totalmente responsabilidad del Estado miembro en cuestión.

114 La ilustración 13 muestra el valor total de las recomendaciones financieras que envió la OLAF a la DG Política Regional y Urbana, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Agricultura y Desarrollo Rural entre 2012 y 2016, junto con los importes que se habían recuperado en el momento de la auditoría. Las tres DG recibieron 268 recomendaciones financieras de la OLAF en el período 2012-2016. Se han recuperado los fondos en 125 de estos casos (47 %). La tasa de recuperación no aumenta significativamente si solo se tienen en cuenta las recomendaciones financieras de la OLAF recibidas por las tres direcciones generales entre 2012 y 2014. En estos casos, las tres direcciones generales consiguieron recuperar el 15 % del importe total combinado recomendado por la OLAF (10 % la DG Política Regional y Urbana, 19 % la DG Empleo, y 33 % la DG Agricultura y Desarrollo Rural). El Tribunal observa que, en octubre de 2016, la OLAF emitió nuevas instrucciones para la elaboración y cálculo financiero de las recomendaciones. Dado que las nuevas instrucciones son relativamente recientes, todavía no se ha visto todo su impacto en el sistema.

Ilustración 13 – Recuperaciones por la DG Política Regional y Urbana, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Agricultura y Desarrollo Rural a raíz de recomendaciones de la OLAF 2012-2016



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

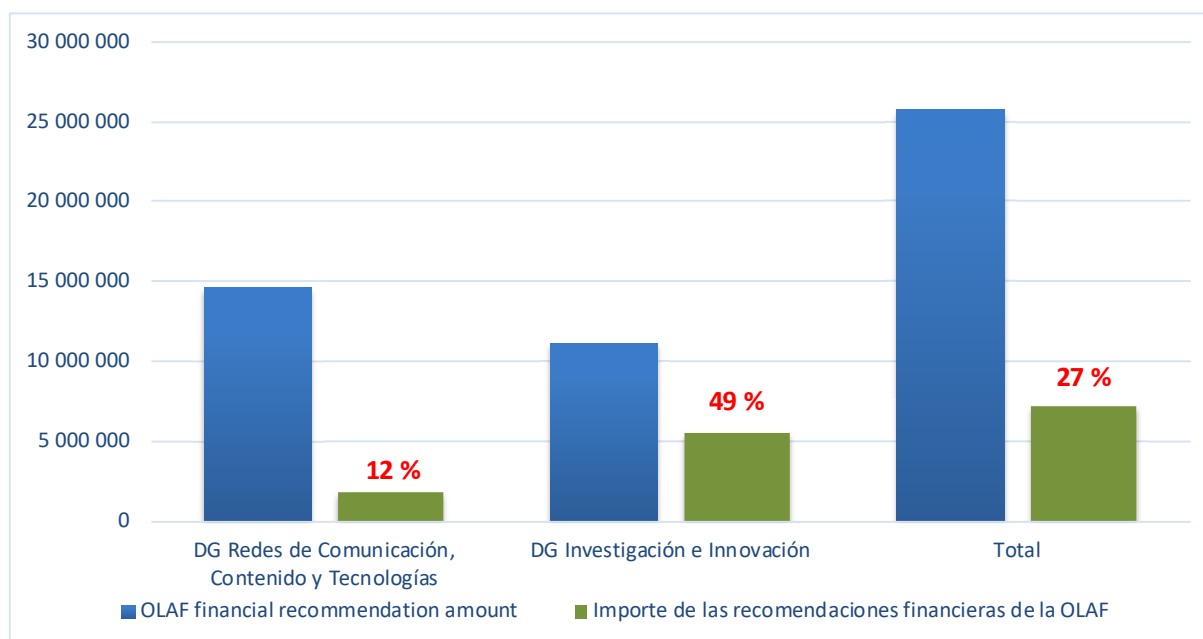
115 Según la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, una de las razones principales de la no recuperación de los importes recomendados es que el Informe Final de la OLAF no fundamenta directamente el importe recomendado. Por ejemplo, en un caso, la DG pidió a una empresa externa que realizase un nuevo análisis jurídico de la constatación de la OLAF. En otro caso, la dirección general, después de consultar a la DG Mercado Interior y Servicios, y al Servicio Jurídico de la Comisión, decidió no recuperar el importe recomendado por la OLAF debido al alto riesgo de litigio. Otro motivo por el que en algunos casos se recuperó el importe total recomendado fue que, anteriormente, la OLAF había recomendado correcciones por incumplimiento de las normas de contratación públicas más elevadas que las que realmente aplicaron las direcciones generales afectadas siguiendo las directrices de la Comisión⁵⁰.

⁵⁰ Decisión de la Comisión C(2013) 9527, de 19 de diciembre de 2013, relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública, C(2013) 9527 fina.

Gestión directa (DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, y DG Investigación e Innovación)

116 La **ilustración 14** muestra el valor total de las recomendaciones financieras de la OLAF enviadas a la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Investigación e Innovación entre los años 2012 y 2016, junto con los importes recuperados hasta el momento de la auditoría. Las dos DG recibieron 36 recomendaciones financieras de la OLAF entre 2012 y 2016. En nueve casos (25 % de los casos), el importe se ha recuperado íntegramente. En un caso excepcional, la DG Investigación e Innovación recuperó ocho veces el importe recomendado por la OLAF debido a que el importe total recuperado del beneficiario incluía también importes extrapolados basados en las propias auditorías de la DG. En este caso, el Tribunal considera que se ha recuperado íntegramente el importe recomendado por la OLAF. La tasa de recuperación aumenta ligeramente si solo se tienen en cuenta las recomendaciones financieras de la OLAF recibidas por las dos direcciones generales entre 2012 y 2014. En estos casos, las dos direcciones generales lograron recuperar el 34 % del importe total recomendado por la OLAF.

Ilustración 14 – Recuperaciones por la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Investigación e Innovación a raíz de recomendaciones de la OLAF 2012-2016



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

117 El Tribunal comprobó veinte recomendaciones financieras formuladas por la OLAF (diez a la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y diez a la DG Investigación e Innovación) de los 37 casos que representaban el 86 % del importe total combinado recomendado por la OLAF a estas dos direcciones generales. Sobre la base de dicho control,

el Tribunal constató que las principales razones de los retrasos en la recuperación de los fondos y de la no recuperación de los mismos tras la investigación de la OLAF son:

- o investigaciones o procedimientos penales en curso;
- o pruebas insuficientes en los informes de la OLAF;
- o liquidación de las empresas para cuando la OLAF cierra el caso.

118 El tiempo empleado por las direcciones generales que gestionan fondos para denunciar un caso a la OLAF y la velocidad de la investigación de la OLAF pueden ser factores determinantes para el éxito de un procedimiento de recuperación, ya que el tiempo es muy importante cuando las direcciones generales recuperan fondos directamente de los beneficiarios. En los casos en que la recuperación aún está en curso, el tiempo medio transcurrido desde el inicio de la investigación de la OLAF es de cinco años. Cuando los defraudadores liquidan o disuelven las empresas, a menudo inmediatamente después del anuncio de una auditoría o investigación de la OLAF, las posibilidades de recuperación son bastante limitadas.

119 Las direcciones generales pueden reaccionar con mayor rapidez y evitar el gasto de la recuperación de fondos de un beneficiario si pueden demostrar mediante sus propias auditorías que se han incumplido obligaciones contractuales. En estos casos, la dirección general responsable basa su trabajo preparatorio para la orden de cobro en los resultados de su propia auditoría y no en el informe de la OLAF. El Tribunal constató que cuando la dirección general no había realizado una auditoría y la única fuente de pruebas era el expediente de investigación de la OLAF, tenía más dificultades para emitir la orden de cobro del importe recomendado por la OLAF, puesto que consideraba insuficiente la documentación disponible.

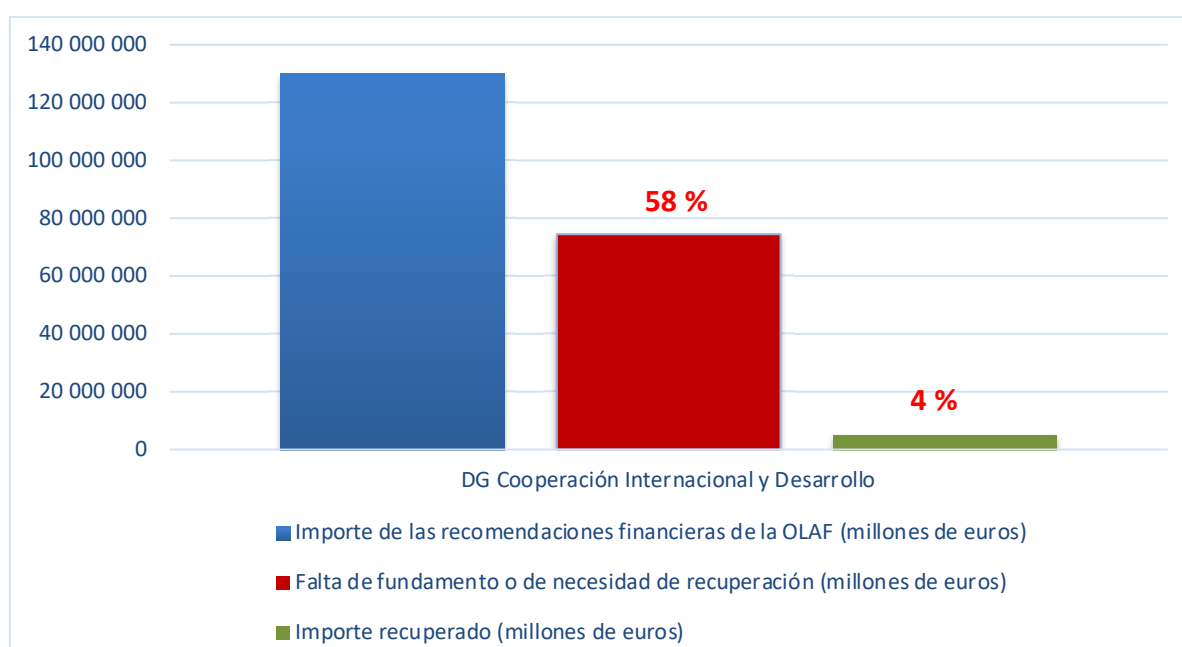
120 Además, a veces los deudores emprenden acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para recuperar parte de los costes rechazados o recibir una indemnización de la Comisión. Cuando esto sucede, el importe recuperado no puede considerarse definitivo hasta que concluya el asunto en el Tribunal de Justicia de la UE.

Gestión indirecta (DG Cooperación Internacional y Desarrollo)

121 En la gestión indirecta, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo encomienda las tareas de ejecución presupuestaria a los países beneficiarios, organizaciones internacionales y organismos de desarrollo en países no pertenecientes a la UE.

122 En la **ilustración 15** figura el valor total de las recomendaciones financieras de la OLAF enviadas a la DG Cooperación Internacional y Desarrollo entre 2012 y 2016, junto con los importes recuperados hasta el momento de la auditoría. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo recibió 53 recomendaciones financieras de la OLAF en el período 2012-2016. Se han recuperado los importes en veinte casos (38 % de los casos)⁵¹. La tasa de recuperación no aumenta significativamente si solo se tienen en cuenta las recomendaciones financieras de la OLAF recibidas por la dirección general entre 2012 y 2014. En estos casos, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo logró recuperar el 6 % del importe total recomendado por la OLAF.

Ilustración 15 – Recuperaciones por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo a raíz de recomendaciones de la OLAF 2012-2016



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

123 En varios casos (que representan el 58 % del valor total de las recomendaciones financieras de la OLAF), la DG Cooperación Internacional y Desarrollo decidió no recuperar los correspondientes fondos de la UE, bien por falta de fundamento jurídico o porque decidió no emitir una orden de cobro⁵². Teniendo en cuenta las diez recomendaciones financieras de la OLAF examinadas por el Tribunal, la razón principal por la que la DG

⁵¹ La DG Cooperación Internacional y Desarrollo también suscribe contratos de subvención y contratos públicos y efectúa operaciones de apoyo presupuestario en régimen de gestión directa, pero la fiscalización del Tribunal se centró en el gasto en gestión indirecta.

⁵² Si se consideran únicamente las recomendaciones financieras de la OLAF emitidas entre 2012 y 2014, la tasa aumenta hasta el 82 %.

Cooperación Internacional y Desarrollo no recuperó los importes recomendados por la OLAF fue que esta última consideró que no había pruebas suficientes.

124 En tres de los diez casos, que representan un valor considerable de las recomendaciones financieras de la OLAF, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo decidió no recuperar los importes. Dado que opera en un entorno de alto riesgo, y teniendo en cuenta los posibles riesgos para la aplicación de su política, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo puede decidir en algunas circunstancias no recuperar los fondos de la UE de los beneficiarios. En países con sistemas políticos y judiciales inestables, las posibilidades de recuperación mediante un procedimiento (administrativo o judicial) civil o penal son claramente bajas, y, con frecuencia, una investigación de la OLAF puede ser la única manera de descubrir un caso de fraude. La OLAF no analiza con suficiente detalle qué casos han dado lugar a recuperaciones y cuáles son las razones por las que las direcciones generales no proceden a la recuperación o solo recuperan un importe muy inferior al recomendado por ella, pese a que esto la ayudaría a orientar mejor sus investigaciones.

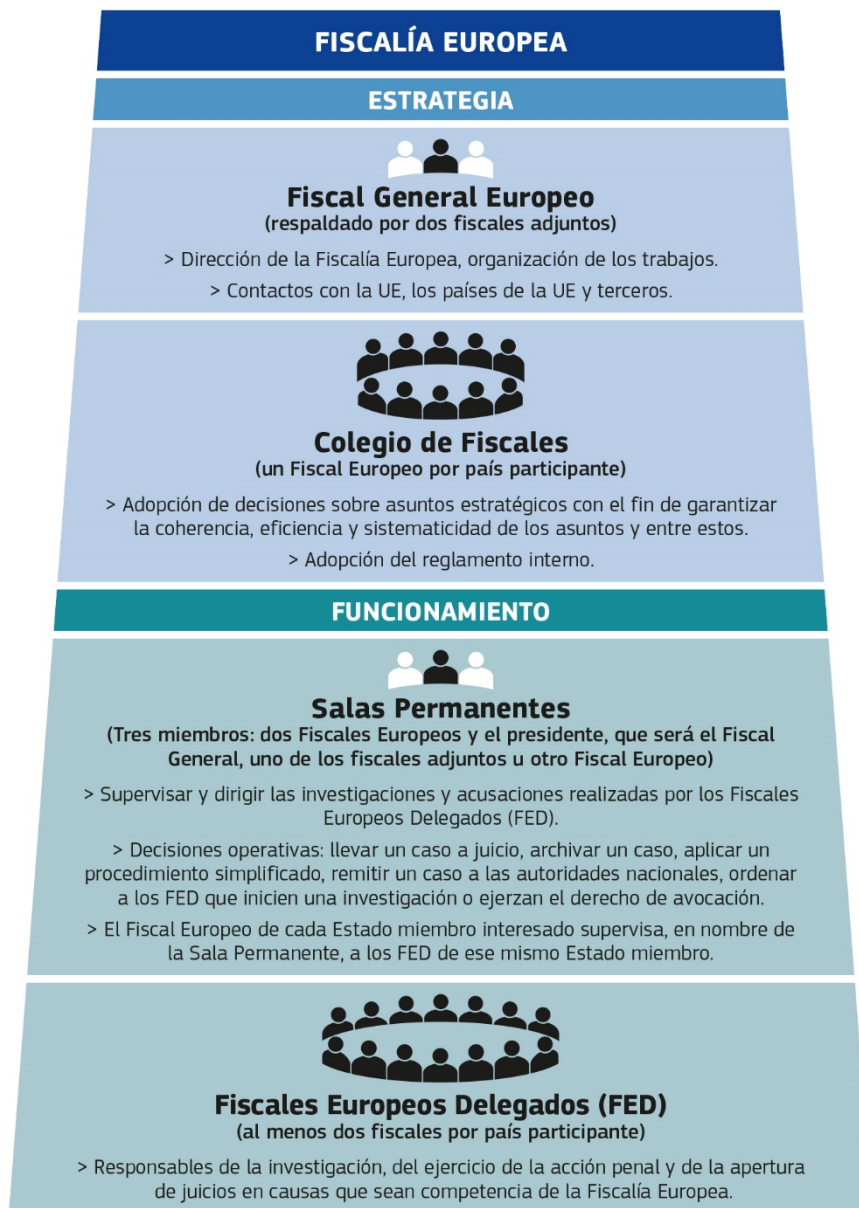
La puesta en marcha de la Fiscalía Europea exigirá esfuerzos coordinados

125 En octubre de 2017, veinte Estados miembros aprobaron un Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea⁵³. Será el órgano de la UE con competencias para investigar y enjuiciar delitos contra los intereses financieros de la UE.

126 La Fiscalía Europea está concebida para actuar en dos niveles: uno centralizado y otro descentralizado. El nivel centralizado consta de un Fiscal General Europeo y un Fiscal Europeo por cada Estado miembro (dos de los cuales serán Fiscales Adjuntos al Fiscal General Europeo) en la sede de la Fiscalía en Luxemburgo, mientras que el nivel descentralizado consiste en fiscal europeo delegado que trabajan en los Estados miembros. Los Fiscales Europeos, divididos en Salas, se encargan de supervisar a los fiscales europeos delegados y, en casos excepcionales, realizan ellos mismos las investigaciones. Estos últimos se encargarán de las investigaciones llevadas a cabo en los Estados miembros afectados (*ilustración 16*).

⁵³ Los Países Bajos y Malta se incorporaron a la Fiscalía Europea durante 2018.

Ilustración 16 – Estructura de la Fiscalía Europea



Fuente: Comisión.

127 El Tribunal ha analizado el Reglamento por el que se establece la Fiscalía Europea a la luz de sus observaciones sobre el sistema actual para investigar y enjuiciar el fraude en el gasto de la UE, y evaluó si la Fiscalía Europea corregirá las siguientes cuestiones clave:

- o el enfoque actual, en virtud del cual la investigación administrativa la OLAF sobre presunto fraude va seguida de una investigación penal en el ámbito nacional, lleva mucho tiempo en un considerable número de casos;
- o insuficiencias en la cooperación entre la OLAF y las autoridades nacionales.

128 Si bien, en términos generales, el Tribunal considera que la creación de la Fiscalía Europea constituye un avance positivo, Sin embargo, el Tribunal desea destacar varios riesgos que indican que quizás la Fiscalía Europea no solucione los problemas mencionados:

- El Reglamento dispone que las Salas de la Fiscalía supervisarán el trabajo operativo de los fiscales delegados. Para impugnar la opinión de estos últimos, o incluso debatirla con ellos, la Sala necesitará expertos con conocimientos suficientes en procedimientos y Derecho penal nacional en casos específicos, y, por descontado, será necesario traducir. Por consiguiente, para desempeñar esta función supervisora, la sede de la Fiscalía Europea necesita personal y recursos suficientes, además de expertos juristas nacionales⁵⁴. La extensa labor de consultas internas y traducción quizá sean excesivamente largos para los procedimientos penales, que suelen disponer de un tiempo limitado.
- Con arreglo al Reglamento sobre la Fiscalía Europea, investigadores de los Estados miembros principalmente llevarán a cabo la investigación bajo la autoridad de la Fiscalía Europea. El Reglamento no establece ningún mecanismo que permita a la Fiscalía Europea (ni a ningún otro organismo de la UE) instar a las autoridades de los Estados miembros a que asignen recursos a la labor proactiva necesaria para la investigación de fraude en el gasto de la UE o a los casos tramitados por los fiscales delegados. Puesto que los fiscales delegados necesitarán el apoyo de su autoridad nacional competente para efectuar la investigación necesaria para llevar el caso ante los tribunales, su eficacia seguirá dependiendo enormemente de las autoridades nacionales.
- El Reglamento sobre la Fiscalía Europea⁵⁵ permite a las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE pedir a la OLAF que realice una evaluación preliminar de los casos que se remitirán a la Fiscalía. Puesto que el tiempo es un factor esencial para el éxito de una investigación penal, el uso excesivo de esta opción puede afectar negativamente a la puntualidad de cualquier acción posterior. Los futuros acuerdos de cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea deben permitir decidir con rapidez si se iniciará un procedimiento penal o si se remitirá el caso para que sea investigado por el Estado miembro en cuestión o la institución de la UE responsable a través de un procedimiento administrativo.

⁵⁴ La Comisión cifra el coste de la Fiscalía Europea, con 115 empleados, en 21 millones de euros al año.

⁵⁵ Véase el considerando 51 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Conclusiones y recomendaciones

129 En la auditoría del Tribunal se evaluó si la Comisión gestiona adecuadamente el riesgo de fraude en el gasto de la UE. El Tribunal examinó en particular las medidas adoptadas por la Comisión para prevenir y evitar la actuación de posibles defraudadores y recuperar los fondos cuando se ha cometido fraude.

130 Basándose en sus observaciones, el Tribunal considera que es necesario un mayor esfuerzo por parte de la UE para aplicar un marco estratégico eficaz de gestión del riesgo de fraude basado en evaluaciones sólidas. Considera que es claramente necesario que la Comisión intensifique su lucha contra el fraude en el gasto de la UE aclarando y reforzando las responsabilidades de las diversas partes que intervienen en la gestión de la lucha contra el fraude.

La Comisión tiene un conocimiento insuficiente de la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude

131 La Comisión no dispone de información completa y comparable sobre el nivel de fraude detectado en el gasto de la UE; ni siquiera es completa la información que dicha institución facilita sobre el fraude detectado en ámbitos gestionados directamente por ella. En la gestión compartida, las metodologías que utilizan los Estados miembros para elaborar sus estadísticas oficiales sobre fraude detectado difieren entre sí, y la información comunicada en el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) de la Comisión es incompleta. La Comisión no realiza comprobaciones exhaustivas para garantizar la calidad de los datos comunicados en el IMS ni tampoco pide a las autoridades de los Estados miembros que den garantías de la fiabilidad de los datos comunicados. Las direcciones generales que gestionan fondos practican controles parciales de los sistemas de notificación de irregularidades en el ámbito nacional en el marco de las auditorías de sistemas (**apartados 21 a 32**).

132 La Comisión todavía no ha establecido la manera de llegar a conocer el fraude no detectado para complementar las estadísticas oficiales, aunque existen varias formas aceptadas de conocer la magnitud del fraude (**apartados 33 a 37**).

133 El Tribunal también considera que la información cualitativa disponible sobre la naturaleza y las causas del fraude es insuficiente. Existe alguna información sobre las modalidades y los sistemas de fraude utilizados en distintos sectores, pero la información disponible no se actualiza sistemáticamente. Además, el Tribunal no encontró análisis

detallados o estudios realizados por la Comisión para determinar las causas que impulsan a algunos beneficiarios de fondos de la UE a cometer fraude.

134 Los estudios que utilizan indicadores objetivos de corrupción también han revelado que el riesgo de corrupción puede aumentar con la discrecionalidad en el gasto y los controles burocráticos excesivos, que actúan como barrera de entrada al mercado para otros proveedores, facilitando así el sostenimiento de los negocios corruptos (apartados 38 a 49).

Recomendación 1 – Conocer mejor la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude en el gasto de la UE

Para adoptar un enfoque adecuado para combatir el fraude contra los intereses financieros de la UE, la Comisión debería establecer un sistema sólido de comunicación del fraude que proporcione información para valorar su magnitud, naturaleza y causas profundas. En particular, debería:

- a) mejorar el Sistema de Gestión de Irregularidades para que la información relativa a investigaciones penales sobre fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión sea notificada puntualmente por todas las autoridades competentes;
- b) desarrollar su capacidad para recopilar información de distintas fuentes sobre el riesgo de fraude y corrupción contra el presupuesto de la UE; medir este riesgo de forma periódica utilizando distintos métodos (encuestas a los posibles testigos de fraude e índices basados en datos administrativos); y considerar la posibilidad de establecer indicadores de riesgo por ámbito de gasto, país y sector.

Plazo: Final de 2022.

El enfoque estratégico de la Comisión para la gestión del riesgo de fraude presenta insuficiencias

135 Las estrategias de la Comisión de lucha contra el fraude y la información sobre su eficacia presentan insuficiencias. Aunque la Comisión tiene una estrategia formal de lucha contra el fraude (Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión) no la ha actualizado desde 2011. Por lo tanto, el Tribunal cuestiona su idoneidad para guiar las actividades de la Comisión de lucha contra el fraude en términos prácticos. El Tribunal observa la intención de la Comisión de actualizar su Estrategia de lucha contra el fraude (apartados 58 a 64).

136 Según el modelo de gobernanza de la Comisión, las funciones y competencias con respecto a las acciones de lucha contra el fraude están divididas. Los distintos servicios de las direcciones generales de la Comisión tienen sus propias estrategias de lucha contra el fraude. No existe un órgano central encargado de garantizar una supervisión institucional adecuada de las actividades contra el fraude. Esta podría ser una función de la OLAF (**Recomendación 4**). La gestión estratégica del riesgo de fraude y la prevención del fraude no se mencionan específicamente en las carteras de ningún comisario (**apartados 52 a 57**).

Recomendación 2 – Garantizar la preeminencia de las medidas de la Comisión contra el fraude

2.1. Para mejorar la coordinación en la lucha contra el fraude en el contexto de la responsabilidad colegial en la prevención y detección del fraude, la Comisión debería garantizar la gestión del riesgo de fraude, y la prevención del fraude debería mencionarse específicamente en la cartera de un Comisario.

2.2. La Comisión debería velar por que su nueva estrategia de lucha contra el fraude:

- esté precedida por un análisis exhaustivo de los riesgos de fraude utilizando una amplia variedad de datos de distintas fuentes para determinar la magnitud, la naturaleza y las causas del fraude en el gasto de la UE;
- contenga objetivos significativos e indicadores medibles;
- aporte notificaciones basadas en el logro de objetivos.

Plazo: Final de 2022.

La prevención del fraude no ha recibido suficiente atención

137 Aunque las actividades de la Comisión de blindaje contra el fraude se remontan al año 2000, las disposiciones integrales contra el fraude no se incorporaron por primera vez a la reglamentación principal hasta el período 2014-2020 (**apartados 66 a 70**).

138 La evaluación del riesgo de fraude antes de aprobar regímenes de gasto y establecer controles contra el fraude es posiblemente una forma eficaz de reducir las pérdidas por fraude. Sin embargo, en los programas de gasto 2014-2020, la Comisión no exigió esta evaluación de los proyectos de normas hasta una fase tardía del proceso. Por lo tanto, no se aplicarán hasta la próxima generación de programas financieros después de 2021. En la gestión compartida, la Comisión no pidió a los Estados miembros que evaluaran el riesgo de

fraude en sus programas 2014-2020 antes de aprobarlos. Sin embargo, es en este ámbito donde se gasta alrededor del 70 % del presupuesto de la UE (apartados 71 a 75).

139 La utilización de datos para la prevención y la disuasión del fraude puede ser una forma eficaz de identificar a los operadores económicos de riesgo antes de asignar fondos, o de mejorar el futuro cumplimiento inhabilitando a los operadores económicos y personas que se haya detectado que han cometido fraude. Dentro de la Comisión han surgido iniciativas en las direcciones generales para crear estas bases de datos, pero el uso de estas herramientas ha sido bastante limitado y no se ha coordinado suficientemente. En concreto, el impacto preventivo y disuasorio del sistema de exclusión y sanción de la Comisión es limitado, puesto que las direcciones generales encargadas de la política de cohesión y agricultura no están facultadas para iniciar una solicitud de exclusión de operadores económicos fraudulentos financiadas con cargo a estos fondos. Además, las autoridades de los Estados miembros no están obligadas a tener en cuenta las decisiones de exclusión en ninguna decisión financiera con participación económica de la UE.

140 La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana cuentan desde 2013 con su propia herramienta de prevención del fraude desarrollada a nivel interno, ARACHNE. Esta herramienta puede ser eficaz, pero en la actualidad no contiene suficientes datos. Es responsabilidad de los Estados miembros proporcionar dicha información sobre operadores económicos fraudulentos y particulares ligados a ellos (apartados 76 a 88).

Recomendación 3 – Aumentar el uso de las herramientas de prevención del fraude

3.1. Respecto a las normas de desarrollo de los programas de gasto en el período posterior a 2020, la Comisión debería efectuar una evaluación del riesgo de fraude y pedir a los Estados miembros que lleven a cabo una evaluación del riesgo de fraude detallada antes de adoptar los programas.

Fecha prevista de aplicación: 2020

3.2. Con respecto a su sistema de exclusión, la Comisión debería:

- a) velar por que las direcciones generales utilicen el Sistema de Detección Precoz y Exclusión en la gestión directa e indirecta;
- b) instar a los Estados miembros a que identifiquen y señalen a los operadores económicos fraudulentos y los particulares ligados a ellos.

3.3. La Comisión debería instar a todos los Estados miembros a participar activamente en la base de datos ARACHNE enviando puntualmente datos y aprovechar las oportunidades que ofrecen los macrodatos para prevenir el uso fraudulento e irregular de los fondos de la UE³⁹.

Plazo: Final de 2019.

Las investigaciones administrativas de la OLAF dieron lugar a enjuiciamiento en menos de la mitad de los casos y a la recuperación de menos de una tercera parte de los fondos

141 Las recomendaciones judiciales de la OLAF dan lugar a un enjuiciamiento de los defraudadores aproximadamente en el 45 % de los casos. El sistema actual, en virtud del cual la OLAF inicia investigaciones tras recibir información de otras fuentes y según el cual la investigación administrativa de un presunto fraude llevada a cabo la OLAF suele ir seguida de una investigación criminal en el ámbito nacional, lleva mucho tiempo en un considerable número de casos y, por consiguiente, disminuye las posibilidades de lograr el procesamiento (**apartados 94 a 104**).

142 En algunos casos (relativos a fraudes o irregularidades) las direcciones generales no consideran que los informes de la OLAF aporten suficiente información que sirva de base para iniciar la recuperación de fondos desembolsados indebidamente, y en esos casos emprenden (o externalizan) nuevas acciones para decidir si es posible la recuperación o se basan en las pruebas aportadas por sus propias auditorías (**apartados 105 a 124**).

Recomendación 4 – Reconsiderar la función y las responsabilidades de la OLAF en la lucha contra el fraude en el gasto de la UE teniendo en cuenta la creación de la Fiscalía Europea

La Comisión debería reconsiderar la función y las responsabilidades de la OLAF en la lucha contra el fraude en el gasto de la UE teniendo en cuenta la creación de la Fiscalía Europea

En particular, la Comisión debería proponer al Parlamento Europeo y al Consejo medidas para atribuir a la OLAF una función estratégica y supervisora en la actuación de lucha contra el fraude en la UE.

Entre otras cosas, la OLAF podría actuar como órgano supervisor responsable de:

- a) dirigir el diseño y la supervisión de la aplicación de la política de lucha contra el fraude de la Comisión, centrándose específicamente en facilitar un análisis detallado en tiempo real de los patrones de fraude (*modus operandi*) y las causas de fraude;
- b) coordinar y supervisar las actividades de lucha contra el fraude en los Estados miembros.

Plazo: Final de 2022.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 14 de noviembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

ANEXOS

Anexo I — Extracto de textos jurídicos pertinentes

Artículo 3 de la Directiva PIF

«Fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión

2. A los efectos de la presente Directiva, se considerará fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión lo siguiente:

- a) en materia de gastos no relacionados con los contratos públicos, cualquier acción u omisión relativa a:
 - i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
 - ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
 - iii) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial;
- b) en materia de gastos relacionados con los contratos públicos, al menos cuando se cometan con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, causando una pérdida para los intereses financieros de la Unión, cualquier acción u omisión relativa a:
 - i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
 - ii) el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto, o
 - iii) el uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial y que perjudique los intereses financieros de la Unión».

Artículo 325 del TFUE

«La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión».

Anexo II — Organismos de los Estados miembros de la UE que intervienen en la gestión del riesgo de fraude

Organismos:	Prevención (gobernanza y liderazgo contra el fraude, evaluación del riesgo de fraude, estrategias contra el fraude, controles preventivos e inteligencia)	Detección (controles de detección y mecanismos de denuncia del fraude)	Investigación (administrativa y penal)	Respuesta (sanciones, recuperaciones, enjuiciamientos, y medición del rendimiento y elaboración de informes sobre él)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
Direcciones generales de la Comisión	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Autoridades administrativas nacionales	√	√	√	√
Autoridades judiciales y policiales nacionales		√	√	√
Fiscalía Europea			√	√

Anexo III — Iniciativas legislativas recientes en el ámbito de la lucha contra el fraude en la UE

- **La Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF)** fue adoptada por los legisladores el 5 de julio de 2017. Los Estados miembros cuentan con dos años (hasta el 6 de julio de 2019 para transponerla a su legislación nacional. Armoniza la definición de cuatro infracciones penales (fraude, corrupción, blanqueo de capitales y malversación), así como de las sanciones y los plazos de prescripción para estos casos.
- El **Reglamento 2017/1939 por el que se establece la Fiscalía Europea** ha sido adoptado en octubre de 2017. Se espera que la Fiscalía Europea empiece a funcionar a partir del final de 2020 o el principio de 2021 en veintidós Estados miembros y tendrá competencias para investigar delitos contra el presupuesto de la UE y las formas graves de fraude transfronterizo del IVA por valor superior a 10 millones de euros.
- **La propuesta de modificación del Reglamento 883/2013 (COM(2018) 338) de la OLAF** relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF adoptada en mayo de 2018.
- **El nuevo Reglamento Financiero** entró en vigor en julio de 2018.

Anexo IV — Acontecimientos que impulsan a los Estados miembros a comunicar a la Comisión casos de fraude objeto de investigación penal

Acontecimiento	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Tras la acusación	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Tras la sentencia en primera instancia	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Tras la sentencia en firme - resolución judicial final	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Otros	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Anexo V — Funciones y responsabilidades dentro de la Comisión relativas a los efectos de las medidas de lucha contra el fraude en el gasto de la UE

Órganos de la Comisión	Planificación			Aplicación			Presentación de información		
	Análisis del riesgo de fraude	Estrategias de lucha contra el fraude	Plan de gestión	Controles <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> del fraude	Enjuiciamiento	Recuperación	Comunicación de los presuntos fraudes y los fraudes confirmados (Informe PIF)	Informe anual de actividades	Informe anual de gestión y rendimiento
Comisión Europea (Colegio)	Informado	Responsable	No interviniente	Informado	No interviniente	Informado	Responsable	Informado	Responsable
Miembro de la Comisión encargado de Presupuesto y Recursos Humanos	Informado	Consultado	Informado	Informado	No interviniente	Informado	Consultado	Informado	Consultado
Consejo de Administración	Consultado	Informado	Consultado	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	Consultado	Consultado
Director DG – AOD	Responsable	Responsable	Responsable	Responsable	No interviniente	Responsable	Consultado	Responsable	Consultado
OLAF*	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado	Consultado
Servicios centrales: Sec. Gen. y DG Presupuestos	Consultado	Consultado	Consultado	Informado	No interviniente	Informado	Consultado	Consultado	Consultado
Servicio de Auditoría Interna**	No interviniente	Informado	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	Informado	Informado	Informado
Grupo de intercambio de información***	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente
Comité de Seguimiento de las Auditorías****	Informado	Informado	Informado	Informado	No interviniente	Informado	No interviniente	Informado	Informado
Comité de Vigilancia de la OLAF	No interviniente	No interviniente	No interviniente	No interviniente	Informado	Informado	No interviniente	No interviniente	No interviniente
Red de Prevención y Detección del Fraude de la Comisión	Consultado	Consultado	No interviniente	Consultado	No interviniente	No interviniente	Informado	No interviniente	No interviniente

* Consulta a la OLAF sobre todas las demás acciones en las fases de planificación y aplicación es facultativa, excepto cuando dichas acciones se basan en una recomendación suya.

** De conformidad con su Carta y las normas internacionales, no tiene ninguna responsabilidad de gestión en ninguna fase del ciclo de lucha contra el fraude.

*** El Grupo de intercambio de información puede ser informado de un caso dependiendo del caso específico, pero no sistemáticamente.

**** El Comité de Seguimiento de las Auditorías es informado de cuestiones relacionadas con estos ámbitos de manera indirecta, es decir, a través de informes de auditoría internos o externos. El Comité de Seguimiento de las Auditorías recibe información relativa a aspectos clave de los IAA y al proyecto de informe anual de gestión y rendimiento.

El Tribunal dividió a los principales actores que intervienen en la lucha contra el fraude en las cuatro categorías siguientes:

- **Responsable:** Persona u órgano que realmente lleva a cabo una determinada tarea o es quien responde en última instancia ante la ciudadanía por la ejecución de una actividad o decisión.
- **Consultado:** Persona u órgano que emite un dictamen sobre determinada medida o decisión antes de que se adopte, así como de la elaboración/revisión o presentación de los proyectos de documentos a los responsables de adoptar la decisión.
- **Informado:** Persona u órgano al que debe informarse después de adoptar una decisión o medida. Puede tener que tomar medidas a raíz del resultado.

Anexo VI — Lista de referencias

Alina Mungiu-Pippidi, *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union*, 2013, Berlín.

Fabio Giuffrida, «*The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?*», CEPS Research Report No 3/2017, p. 14, 2017, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Miriam Golden y Lucio Picci, *Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data, Economics and Politics*. Vol. 17, 2005, pp. 37 a 75.

Mark Button y Jim Gee, *The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows*, PKF Littlejohn LLP y PKF, 2015; véase asimismo G. Brooks, M. Button y J. Gee, *The scale of healthcare fraud: a global evaluation*, Security Journal, Vol. 25 No. 2, 2012, pp. 76 a 87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks y Alison Wakefield, *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions*, Centre for Counter Fraud Studies, Universidad de Portsmouth, 2012.

Mihaly Fazekas y Peter Lawrence King, [Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe](#). Regulation & Governance 2018, pp. 14-15.

Mihaly Fazekas y Gábor Kocsis, [Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data](#). British Journal of Political Science, 2017, disponible en línea.

Mihaly Fazekas, István János Tóth y Peter Lawrence King, [An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data](#). European Journal of Criminal Policy and Research, 22(3), 2016 pp. 369 a 397.

Mihaly Fazekas e István János Tóth, [Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting](#). En J. Bachtler *et al.* (Eds.), EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction. Ch. 13. Routledge, Londres, 2017, pp. 186-205.

Paulo Mauro, *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure*, Fondo Monetario Internacional, WP/96/98, 1996.

Paulo Mauro, *Corruption and the composition of government expenditure*, Fondo Monetario Internacional, Journal of Public Economics 69, 1998.

O. Jajkowicz y A. Drobiszova, *The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries*, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, Volume 63, 2015.

Siglas y acrónimos

AFCOS: Servicios de coordinación antifraude

DG: Dirección General

EDES: Sistema de Detección Precoz y Exclusión

IAA: Informe anual de actividad

IMS: Sistema de Gestión de Irregularidades

MFP: Marco financiero plurianual

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PACA: Primer acto de comprobación administrativa o judicial

PIF: Protección de los intereses financieros de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRACES: Estrategia antifraude

Glosario

Acusación: Notificación oficial, entregada por el fiscal a una persona física o jurídica, de la alegación de que ha cometido un delito, mediante la cual el fiscal incoa un proceso judicial en los tribunales.

Condena: Sentencia de un tribunal por la cual se considera al acusado culpable de haber cometido un delito. Solo puede considerarse condenada a una persona cuando la sentencia es firme.

Correcciones financieras: Las correcciones financieras pueden ser aplicadas por un Estado miembro deduciendo el gasto irregular de su solicitud de pago, pagando una orden de cobro emitida por la Comisión o mediante liberación. La deducción puede adoptar dos formas: retirada o recuperación a partir de los beneficiarios.

Corrupción: La corrupción es el abuso de poder para obtener ganancias privadas. Comprende cualquier acto u omisión que utilice indebidamente la autoridad oficial o trate de influir en el uso indebido de la autoridad oficial para obtener beneficios indebidos.

Enjuiciamiento: Decisión de un fiscal de imputar un delito al acusado.

Error: Irregularidad derivada del incumplimiento de los requisitos legales y contractuales.

Evaluación de impacto: Contribuyen a los procesos decisorios de la UE mediante la recogida y el análisis sistemáticos de información sobre las intervenciones previstas y su probable impacto. Deben realizarse evaluaciones de impacto de todas las iniciativas políticas importantes (las presentadas en la estrategia política anual o APS, o, posteriormente, en el marco del programa de trabajo legislativo de la Comisión), con algunas excepciones claramente definidas. Además, pueden abarcarse otras iniciativas importantes según el caso.

Fraude detectado: Presuntos fraudes y fraudes probados.

Fraude probado: Asunto juzgado como «fraude» mediante una resolución firme de un tribunal penal.

Fraude: Fraude es un acto intencional de engaño destinado a obtener una ganancia personal o causar una pérdida a otra parte (**anexo I**).

Irregularidad: Acto que no se ajusta a las normas de la UE y que tiene una repercusión potencialmente negativa en sus intereses financieros, pero que puede deberse a

simples errores cometidos tanto por los beneficiarios de los fondos como por las autoridades responsables de los pagos. Si la irregularidad se comete deliberadamente, constituye fraude.

Legislar mejor: El diseño de las políticas y leyes para que cumplan sus objetivos al mínimo coste. Legislar mejor consiste en asegurarse de que la UE cumple realmente los ambiciosos objetivos políticos que se ha fijado. Se trata de garantizar que la solución normativa escogida sea la forma menos onerosa y mejor de cumplir esos objetivos. Es una forma de trabajo para asegurar que las decisiones políticas se elaboren con arreglo a un procedimiento abierto y transparente, partan de los datos más exactos disponibles y cuenten con el respaldo de una amplia participación de las partes interesadas. (Fuente: Caja de herramientas para la mejora de la legislación).

Presunto fraude: La Comisión y los Estados miembros clasifican como «presunto fraude» una irregularidad que da lugar al inicio de procedimientos administrativos o judiciales a nivel nacional para determinar si el comportamiento fue intencional.

Primer acto de comprobación administrativa o judicial (PACA): Un primer acto de comprobación administrativa o judicial es una primera evaluación por escrito de una autoridad competente, ya sea administrativa o judicial, que concluye sobre la base de determinados hechos que se ha cometido una irregularidad. Posteriormente puede revisarse o retirarse en función de la evolución del procedimiento administrativo o judicial.

Protección de los intereses financieros de la Unión Europea (PIF): La protección de los intereses financieros de la UE es un elemento fundamental de la programa político de la UE para consolidar e incrementar la confianza de los ciudadanos y garantizar que el dinero de los mismos se utiliza correctamente. No solo afecta a la gestión de los créditos presupuestarios, sino que abarca todas las medidas que repercutan negativamente en sus activos y en los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la Unión.

Riesgo de fraude: De acuerdo con la guía de gestión del riesgo de fraude de 2016 del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), las organizaciones deben realizar evaluaciones exhaustivas del riesgo de fraude para detectar mecanismos y riesgos específicos de fraude, evaluar su probabilidad e importancia, evaluar las actividades de control del fraude existentes y aplicar medidas para mitigar los riesgos de fraude residuales.

Sistema de Exclusión y Detección Precoz (EDES): Nuevo sistema de exclusión establecido por la Comisión el 1 de enero de 2016 para proteger los intereses financieros de la UE contra operadores económicos no fiables. Su propósito es facilitar

la pronta detección de estos operadores, su exclusión de la recepción de fondos de la UE, la imposición de sanciones financieras y, en los casos más graves, la publicación de información relacionada con estas exclusiones o sanciones.

Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS): El Sistema de Gestión de Irregularidades es una herramienta electrónica segura para comunicar, gestionar y analizar irregularidades. El IMS forma parte del Sistema de información contra el fraude (AFIS), desarrollado y mantenido por la OLAF, que facilita el intercambio de información entre la OLAF y las administraciones pertinentes.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23–31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"*, prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"* refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study *"Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data"*.

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the “*Better Regulation Toolbox*” of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, la evolución prevista y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Juhan Parts, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Ken-Marti Vaher, jefe de Gabinete, y Margus Kurm, agregado de Gabinete; Judit Oroszki, gerente principal y jefe de Tarea; Tomasz Plebanowicz, jefe de Tarea adjunto y el equipo auditor integrado por Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janeckova y Anzela Poliulianaite. Michael Pyper prestó asistencia lingüística, y Valérie Tempez-Erasmi proporcionó asistencia de secretaría.



De izquierda a derecha: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi y Margus Kurm.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	4.4.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	26.6.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	14.11.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1483-4 doi:10.2865/823327 QJ-AB-18-030-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1484-1 doi:10.2865/394958 QJ-AB-18-030-ES-Q

Proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude es una responsabilidad clave de la Comisión Europea. Las propias direcciones generales, las agencias ejecutivas de la Comisión y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) trabajan con muchas otras organizaciones, entre las que se encuentran las autoridades de los Estados miembros y la futura Fiscalía Europea.

En esta auditoría del Tribunal se evaluó si la Comisión gestiona adecuadamente el riesgo de actividades fraudulentas en detrimento del presupuesto de la UE. El Tribunal constató que la Comisión no dispone de información completa y comparable sobre el nivel de fraude detectado en el gasto de la UE y hasta ahora no ha evaluado el fraude no detectado, ni ha realizado un análisis detallado de las causas por las que los actores económicos se dedican a actividades fraudulentas. Esto reduce el valor práctico y la eficiencia de los planes estratégicos de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude. El enfoque actual, en el que la investigación administrativa de la OLAF sobre presunto fraude va seguida de una investigación criminal de carácter nacional, se prolonga demasiado en muchos casos, con la consiguiente reducción de las posibilidades de lograr el enjuiciamiento. Además, los informes finales de la OLAF a menudo no aportan suficiente información para iniciar el proceso de recuperación de fondos desembolsados indebidamente. Menos de la mitad de las investigaciones de la OLAF dieron lugar al enjuiciamiento de los presuntos defraudadores y se recuperó menos de una tercera parte de los fondos de la UE pagados indebidamente.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.