

Informe Especial

Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE: las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-11
La lucha contra el fraude en la UE	01-07
Incidencia significativa del fraude notificado en el ámbito de la política de cohesión de la UE en comparación con otros ámbitos de gasto	08-11
Alcance y enfoque de la auditoría	12-17
Observaciones	18-77
Política de lucha contra el fraude y medidas de prevención y de detección	18-45
En general, las autoridades de gestión no disponen de una política específica de lucha contra el fraude	18-21
Aunque las autoridades de gestión examinan sistemáticamente los riesgos de fraude, este proceso podría mejorar	22-28
Las autoridades de gestión han mejorado sus medidas de prevención del fraude, pero no han avanzado de manera significativa hacia la detección proactiva del fraude	29-39
Las autoridades de gestión carecen de procedimientos para supervisar y evaluar la prevención del fraude y las medidas de detección	40-45
Respuesta al fraude, investigación y coordinación entre los organismos pertinentes	46-77
La notificación insuficiente por las autoridades de gestión ha afectado a la fiabilidad de las tasas de detección de fraude publicadas en los informes PIF	47-57
Varias autoridades de gestión no comunican sistemáticamente las sospechas de fraude a las fiscalías y los órganos de investigación	58-60
Las medidas correctoras tienen un efecto disuasorio limitado	61-64
Diversos problemas de gestión debilitan la lucha contra el fraude	65-77

Conclusiones y recomendaciones **78-92**

En general, las autoridades de gestión carecen de una política específica de lucha contra el fraude **80-81**

Aunque las autoridades de gestión examinan sistemáticamente los riesgos de fraude, este proceso podría mejorarse **82-83**

Las autoridades de gestión han mejorado sus medidas de prevención del fraude, pero no han logrado avances significativos en la detección proactiva **84-88**

Las autoridades de gestión no notifican suficientemente los casos de fraude para los informes PIF ni los remiten a las fiscalías y órganos de investigación **89-90**

La lucha contra el fraude queda debilitada por la insuficiente definición en el Reglamento de las funciones del AFCOS y la escasa coordinación entre los organismos de los Estados miembros **91-92**

Acrónimos y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Equipo auditor

Resumen

I La legislación de la Unión Europea define el fraude como una infracción deliberada que es o podría ser perjudicial para el presupuesto de la UE. Es responsabilidad conjunta de la Unión y los Estados miembros combatir el fraude y toda actividad ilegal, como la corrupción, que afecte a los intereses financieros de la UE. Entre 2013 y 2017, la Comisión y los Estados miembros identificaron más de 4 000 irregularidades potencialmente fraudulentas. La ayuda de la UE afectada por estas irregularidades ascendió a casi 1 500 millones de euros, de los cuales, un 72 % correspondía a la política de cohesión de la UE. En este ámbito, las autoridades de gestión de los Estados miembros tienen la responsabilidad de adoptar medidas proporcionadas y eficaces contra el fraude, y tener en cuenta los riesgos identificados. Dichas medidas deberían abarcar todo el proceso de gestión de la lucha contra el fraude (prevención, detección y respuesta, incluida la notificación de casos detectados y recuperación de fondos indebidamente abonados). La tasa de fraude detectado en relación con los fondos de cohesión de la UE para el período 2007-2013 fue del 0 % al 2,1 % en función del Estado miembro.

II A través de esta auditoría, el Tribunal ha examinado si las autoridades de gestión cumplieron adecuadamente sus obligaciones en cada etapa del proceso de gestión de lucha contra el fraude, para lo cual ha analizado si las autoridades de gestión:

- a) desarrollaron políticas de lucha contra el fraude, realizaron una evaluación exhaustiva de los riesgos y aplicaron medidas adecuadas de prevención y de detección;
- b) respondieron adecuadamente al fraude detectado en coordinación con otros órganos competentes en la lucha contra el fraude.

III El Tribunal constató que las autoridades de gestión evaluaron mejor el riesgo de fraude en la utilización de la financiación de cohesión en el período de programación 2014-2020 utilizando en la mayor parte de los casos la herramienta lista para usar que figura en las orientaciones de la Comisión. Sin embargo, algunos de los análisis no eran suficientemente exhaustivos. Aunque han mejorado las medidas de prevención del fraude, no han avanzado de manera significativa hacia su detección proactiva. Por otro lado, a menudo no han desarrollado procedimientos para supervisar y evaluar el impacto de sus medidas de prevención y detección.

IV En el ámbito de la respuesta al fraude, las autoridades de gestión, en colaboración con otros órganos competentes en la materia, no han reaccionado suficientemente a todos los casos detectados de fraude. En particular, las modalidades de notificación no son satisfactorias, algunas autoridades de gestión no comunican sistemáticamente los casos de presunto fraude a los órganos competentes, las medidas correctoras tienen un efecto disuasorio limitado y la coordinación de las actividades de lucha contra el fraude es insuficiente. El Tribunal también constató que la tasa de detección de casos de fraude en el período de programación 2007-2013, comunicada en el informe de la Comisión de 2017 sobre la protección de los intereses financieros de la UE, no refleja fielmente el nivel de fraude realmente detectado en los Estados miembros visitados, sino que solo proporciona una indicación de los casos de fraude que estos decidieron notificar a la Comisión.

V Como resultado de su auditoría, el Tribunal recomienda que:

- i) los Estados miembros que no tengan una estrategia nacional contra el fraude formulen una: salvo que exista una estrategia nacional suficientemente detallada, la Comisión debería exigir a las autoridades de gestión que desarrollen estrategias y políticas oficiales para combatir el fraude contra los fondos de la UE;
- ii) las autoridades de gestión efectúen evaluaciones de riesgo de fraude más sólidas, haciendo participar a actores externos en el proceso;
- iii) los Estados miembros mejoren las medidas de detección del fraude generalizando el uso de herramientas de análisis de datos, y la Comisión fomentando activamente el recurso a otros instrumentos proactivos y nuevos métodos de detección del fraude;
- iv) la Comisión supervise los mecanismos de respuesta al fraude para garantizar que se apliquen de forma coherente;
- v) la Comisión inste a los Estados miembros a que amplíen las funciones de los AFCOS para mejorar la coordinación.

VI Durante las negociaciones y el proceso de aprobación del RDP para el período 2021-2027, los legisladores podrían considerar la posibilidad de:

- hacer obligatoria la adopción de estrategias o políticas contra el fraude nacionales y la utilización de instrumentos adecuados de análisis de datos (por ejemplo, Arachne);
- la introducción de multas y sanciones a los responsables de fraude contra los intereses financieros de la UE.

VII Respetando el derecho de los Estados miembros a la flexibilidad en la definición y organización de su propio trabajo contra el fraude de acuerdo con el principio de subsidiariedad, los legisladores de la UE podrían considerar la posibilidad de determinar funciones mínimas del Servicio de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (AFCOS) en los Estados miembros a fin de garantizar una función de coordinación eficaz.

Introducción

La lucha contra el fraude en la UE

01 La legislación de la UE distingue entre¹:

- o «Irregularidades no fraudulentas», que se definen como toda infracción de una disposición del Derecho de la UE correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general la Unión Europea o a los presupuestos administrados por estas mediante un gasto indebido².
- o «Irregularidades fraudulentas» (o «fraude»), que se definen³ como cualquier acción u omisión intencionada relativa a:
 - la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de la UE o de los presupuestos administrados por la UE o por su cuenta;
 - el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información específica, que tenga el mismo efecto,
 - el desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio.

02 El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que es responsabilidad conjunta de la UE (representada por la Comisión) y de los Estados miembros combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los

¹ El Tribunal excluye de estas definiciones las referencias a los ingresos de la UE.

² Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

³ Artículo 1, letra a), del anexo del Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (el «Reglamento PIF»).

intereses financieros de la UE. Esta obligación se extiende a todos los programas de ingresos y gastos y a todos los ámbitos políticos de la UE.

03 La política de cohesión de la UE se organiza en tres de los fondos estructurales y de inversión europeos⁴ (fondos EIE): el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo (FSE), que juntos se denominan fondos de la política de cohesión de la UE. La Comisión y los Estados miembros ejecutan conjuntamente estos fondos a través de programas operativos que detallan la forma en la que los Estados miembros emplearán la financiación de la UE durante un período de programación:

- En el ámbito de cohesión hubo 440 programas operativos correspondientes al período de programación 2007-2013. Casi dos tercios de estos programas operativos ya se han cerrado.
- Existen 389 programas operativos correspondientes al período de programación 2014-2020, que todavía están en curso.

04 En la Comisión, dos direcciones generales se encargan de aplicar la política de cohesión de la UE: la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la Dirección General de Política Regional y Urbana. En los Estados miembros, tres tipos de autoridades encargadas de los programas participan en la ejecución y en el control de cada programa operativo:

- la autoridad de gestión (encargada de ejecutar el programa operativo);
- la autoridad de certificación (encargada de presentar solicitudes de pago a la Comisión y de elaborar las cuentas anuales del programa operativo);
- la autoridad de auditoría (encargada de emitir una opinión independiente sobre la fiabilidad de las cuentas, la legalidad de los gastos realizados y el funcionamiento de los sistemas de gestión y de control).

05 El marco jurídico de la política de cohesión de la UE para el período de programación 2007-2013 establecía que los Estados miembros tenían la responsabilidad de prevenir, detectar y corregir las irregularidades (incluido el fraude)

⁴ Los otros fondos estructurales y de inversión europeos son el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

y recuperar los fondos indebidamente abonados⁵. Este requisito se hace más explícito en el Reglamento de disposiciones comunes (RDC) del período 2014-2020, según el cual corresponde a las autoridades de gestión «aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados»⁶. La Comisión recomienda⁷ que las autoridades de gestión cubran todo el proceso de gestión de lucha contra el fraude (véase la *ilustración 1*), que comprende la prevención, detección y respuesta al fraude (en particular, la notificación de los casos detectados y la recuperación de fondos indebidamente abonados). A este respecto, la Comisión aplica un principio de tolerancia cero ante el fraude y la corrupción⁸.

⁵ Artículo 58, letra h), artículo 70, apartado 1, letra b), y artículo 98, apartado 1, de la versión consolidada del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210, de 31.7.2006, p. 25), y artículo 20, apartado 2, letra a), artículo 28, apartado 1, letras e) y n), y apartado 2, artículo 30 y artículo 33, apartado 2, de la versión consolidada del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

⁶ Artículos 72 y 125, apartado 4, letra c) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320), en lo sucesivo denominado «RDC». A lo largo de este informe, el Tribunal hace referencia al «proceso de gestión de lucha contra el fraude», que corresponde al «ciclo de gestión de la lucha contra el fraude» que emplea la Comisión en sus documentos orientativos.

⁷ Orientaciones de la Comisión para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (EGESIF 14-0021), página 11.

⁸ «Joint Anti-fraud Strategy 2015-2020 for ERDF, CF, ESF, FEAD, EGF, EUSF and EMFF», Ares (2015) 6023058 de 23 de diciembre de 2015, sección 2.2.1 (puede consultarse en: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

Ilustración 1 – Proceso de gestión del riesgo de fraude



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del marco del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

06 La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) es el principal órgano de lucha contra el fraude de la UE. Contribuye a la concepción y a la aplicación de la política de lucha contra el fraude de la Comisión y realiza investigaciones administrativas sobre el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilícita que afecte al presupuesto de la UE.

07 En los Estados miembros, las autoridades de gestión no están solas en la aplicación de las medidas contra el fraude. Desde 2013, cada Estado miembro tiene la obligación de designar un servicio de coordinación antifraude (AFCOS) que facilite una cooperación eficaz y el intercambio de información con la OLAF, incluida información

de carácter operativo⁹. En orientaciones adicionales¹⁰, la Comisión especificaba que los AFCOS deberían tener el mandato, en el Estado miembro, de coordinar todas las obligaciones y actividades de carácter legislativo, administrativo e investigativo relativas a la protección de los intereses financieros de la UE. En la gestión compartida, las autoridades de los Estados miembros comunican a la Comisión los casos de sospecha de fraude o de fraude demostrado mediante el sistema de gestión de irregularidades (IMS), que está integrado en la plataforma de la OLAF de información contra el fraude.

Incidencia significativa del fraude notificado en el ámbito de la política de cohesión de la UE en comparación con otros ámbitos de gasto

08 El 5 de julio de 2017, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (la «Directiva PIF»¹¹). En la directiva se establece una definición común del fraude que atenta contra los intereses financieros de la UE, en particular, en el ámbito de la contratación pública. Los Estados miembros deben incorporar la Directiva PIF a la legislación nacional antes del 6 de julio de 2019¹².

09 En septiembre de 2018, la Comisión publicó su vigésimo noveno informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea¹³ (denominado en lo sucesivo «el informe PIF 2017»). En la modalidad de gestión compartida, la Comisión elabora su informe basándose en la información comunicada por los Estados miembros a través del IMS (véase el apartado **07**). El análisis del informe PIF 2017 pone de manifiesto que la incidencia del fraude (presunto y demostrado) notificado en la política de cohesión es sustancialmente superior a la registrada en otros ámbitos: el

⁹ Artículo 3, apartado 4, 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) (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1), modificado por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2016/2030 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016 (DO L 317 de 23.11.2016, p. 1).

¹⁰ «Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)», 13 de noviembre de 2013, Ares (2013) 3403880.

¹¹ La abreviatura PIF proviene del francés «*protection des intérêts financiers*» y se refiere en general a la protección de los intereses financieros de la UE.

¹² Artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 final de 3 de septiembre de 2018.

ámbito de cohesión representa solo un tercio del presupuesto, pero supone el 39 % de todos los casos de fraude notificados y el 72 % del total de importes financieros afectados en estos casos (véase la *ilustración 2*)

Ilustración 2 – Irregularidades notificadas como fraudulentas por ámbito político (2013-2017)

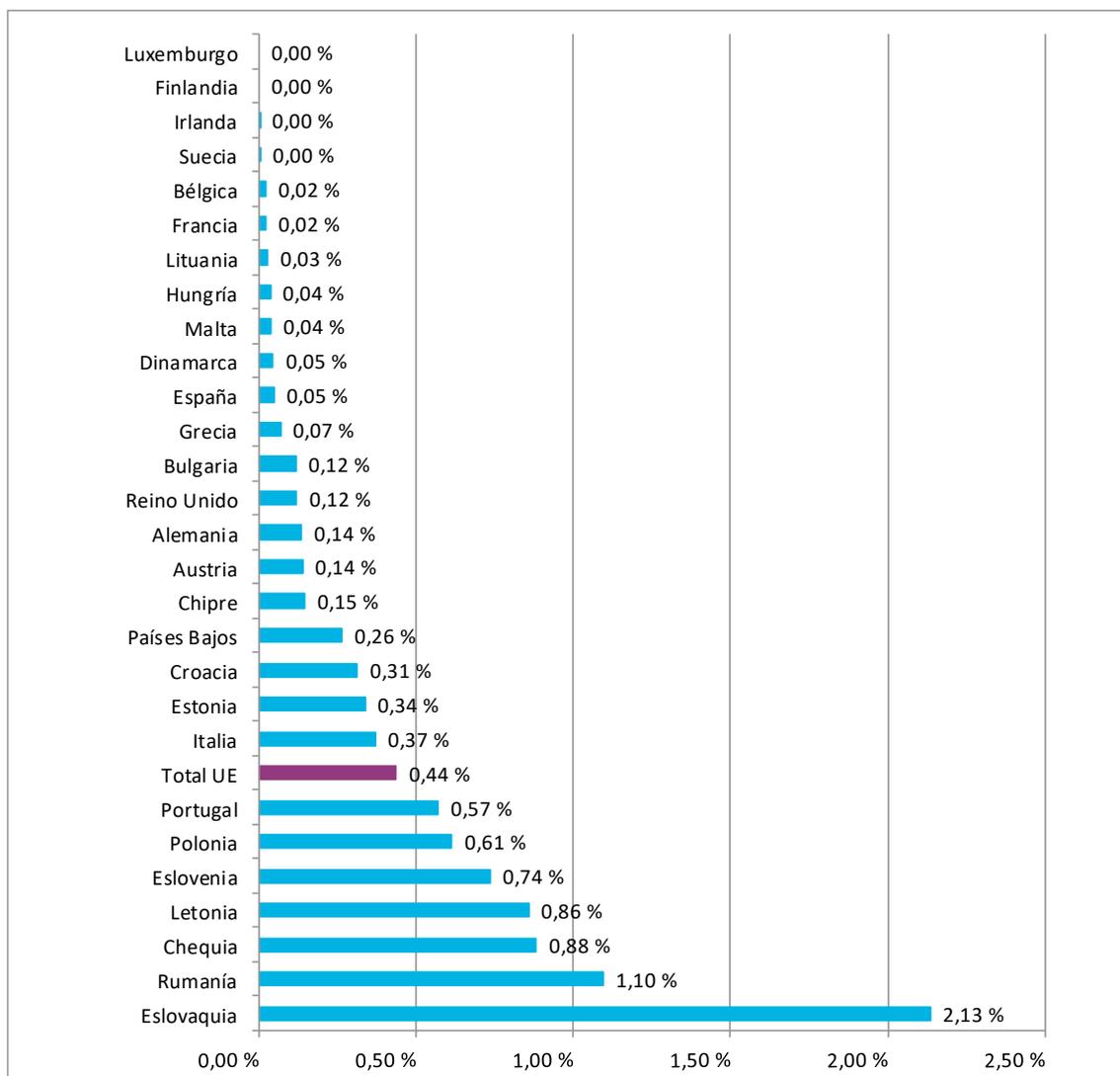
Ámbito político	Irregularidades notificadas como fraudulentas		Importes financieros afectados	
	(número)	(porcentaje)	(millones de euros)	(porcentaje)
Política agrícola común	2 081	50 %	350,9	24 %
Políticas de cohesión y pesca				
- Parte de pesca	64	2 %	20,1	1 %
- Parte agrícola (anterior a 2007)	24	1 %	3,4	0 %
- Parte de cohesión	1 645	39 %	1 063,6	72 %
Política de preadhesión	133	3 %	28,8	2 %
Gestión directa	206	5 %	21,5	1 %
TOTAL (parte de gastos)	4 153	100 %	1 488,3	100 %

Fuente: Informe PIF 2017 - Anexo estadístico, parte II (gastos)

10 Según los datos subyacentes al informe PIF 2017, las irregularidades notificadas como fraudulentas por los Estados miembros suponen un 0,44 % de los fondos de la UE abonados en el ámbito de la política de cohesión. Este indicador es conocido como la tasa de detección de fraude¹⁴ y varía considerablemente entre los Estados miembros (véase la *ilustración 3*), que oscila entre el 0 % y el 2,1 % en relación con la financiación de la cohesión de la UE para todo el período de programación 2007-2013. El informe PIF de 2017 no aporta explicaciones específicas sobre la tasa de detección de fraude notificada en Eslovaquia, que es sustancialmente mayor. El valor medio de cada irregularidad fraudulenta asciende a 800 000 euros.

¹⁴ Anexo estadístico al informe PIF 2017, página 93. La tasa de detección del fraude es la ratio entre los correspondientes importes en casos notificados como fraudulentos y los pagos realizados en el período de programación 2007-2013 (página 91). Este indicador no recoge el fraude no detectado o el fraude no comunicado.

Ilustración 3 – Fraude detectado y notificado como porcentaje de los fondos destinados a la política de cohesión y recibidos por los Estados miembros de la UE en el período de programación 2007-2013



Nota: El cálculo de la tasa de detección del fraude que se muestra en esta ilustración excluye las irregularidades detectadas en la política pesquera (que se recogen en las estadísticas publicadas por la Comisión sobre las políticas pesquera y de cohesión y que no aumentan la tasa de detección del fraude del total de la UE). Esta cifra también excluye los programas de cooperación territorial europeos de carácter plurinacional. No obstante, estos programas se tienen en cuenta para calcular el promedio de la UE en la ilustración. En cuanto a los Estados miembros que presentan una tasa nula de detección del fraude, Finlandia y Luxemburgo no comunicaron ninguna irregularidad fraudulenta, mientras que Irlanda y Suecia notificaron algunas irregularidades de escaso valor económico.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del informe PIF 2017, anexo estadístico, página 93.

11 El Tribunal consideraba necesario evaluar el trabajo realizado por las autoridades de gestión, puesto que estas se encuentran en la primera línea de la lucha contra el fraude en la política de cohesión de la UE. Según la Comisión¹⁵, la combinación de una minuciosa evaluación del riesgo de fraude que da lugar a medidas adecuadas de prevención y detección por parte de las autoridades de gestión, por un lado, y una investigación coordinada en el momento adecuado por parte de organismos competentes (por lo general, la policía o las fiscalías), por otro, podrían reducir considerablemente el riesgo de fraude en el ámbito de la política de cohesión y constituir un adecuado método disuasorio en la lucha contra el fraude. La auditoría del Tribunal se ha estructurado en torno a estos dos ámbitos generales.

¹⁵ Orientaciones de la Comisión para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, página 11 (EGESIF 14-0021 de 16 de junio de 2014).

Alcance y enfoque de la auditoría

12 El Tribunal decidió auditar el trabajo de las autoridades de gestión en la lucha contra el fraude en la política de cohesión debido al papel que desempeñan y seguirán desempeñando en el período de programación 2021-2027. El Tribunal examinó si las autoridades de gestión han cumplido adecuadamente sus responsabilidades en cada etapa del proceso de gestión de la lucha contra el fraude: prevención, detección y respuesta al fraude (incluidas la notificación del fraude y la recuperación de los fondos indebidamente abonados), Con esta finalidad, comprobó si las autoridades de gestión:

- a) desarrollaron políticas de lucha contra el fraude, realizaron una evaluación exhaustiva de los riesgos y aplicaron medidas adecuadas de prevención y de detección;
- b) dieron una respuesta adecuada a los casos detectados de fraude en coordinación con las fiscalías y los órganos de investigación, así como con los AFCOS, teniendo en cuenta la estructura de estos servicios en los Estados miembros visitados.

13 El Tribunal examinó la función ejercida por las autoridades de gestión y los AFCOS en los Estados miembros en la política de cohesión. Asimismo, auditó a las autoridades de gestión encargadas de los programas operativos financiados por los tres principales Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en relación con la política de cohesión de la UE: el Fondo de Cohesión, el FSE y el FEDER. El Tribunal decidió excluir el objetivo de cooperación territorial europea del FEDER, puesto que en los proyectos financiados por los programas operativos correspondientes participan a menudo socios de distintos países supervisados por las autoridades de diversos Estados miembros.

14 El Tribunal evaluó la forma en que las autoridades de gestión habían considerado el marco jurídico y estratégico de los Estados miembros para la gestión del proceso de lucha contra el fraude, en particular, cuando existía una estrategia nacional de lucha contra el fraude. El Tribunal invitó a todas las autoridades de gestión a participar en una encuesta sobre las medidas de prevención y detección del fraude, y recibió respuestas de las autoridades de 23 Estados miembros.

15 El Tribunal visitó siete Estados miembros: Bulgaria, Francia, Hungría, Grecia, Letonia, Rumanía y España. Para la selección de estos Estados, el Tribunal tuvo en cuenta las tasas de detección y el número de casos de fraude presentados en el informe PIF 2016, además de su correlación con otros indicadores disponibles para medir el riesgo de fraude. Durante sus visitas, el Tribunal se reunió con representantes de las autoridades encargadas de ejecutar un total de 43 programas operativos (22

programas del período 2007-2013 y 21 programas del período 2014-2020) y con los principales actores en la lucha contra el fraude (fiscalías e instancias judiciales, órganos de investigación, agencias de lucha contra el fraude y autoridades de competencia). En los Estados miembros que visitó, el Tribunal auditó una muestra discrecional de programas operativos seleccionados como representativos de todos los fondos (FEDER, FSE y, en su caso, Fondo de Cohesión)

16 El Tribunal estudió los expedientes de una muestra de 138 irregularidades notificadas a la Comisión como fraudulentas de los 22 programas operativos examinados para el período 2007-2013. Siempre que el tamaño de la población lo permitía, el Tribunal aplicó el método aleatorio de muestreo de la unidad monetaria para seleccionar las irregularidades que se debían examinar. Aunque el Tribunal no evaluó el trabajo de las fiscalías, las instancias judiciales y los órganos de investigación, sí examinó la coordinación y la comunicación entre estos órganos y las autoridades de gestión.

17 Las conclusiones del presente informe complementan las recogidas en el informe especial n.º 1/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», publicado el 10 de enero de 2019, que abarca la concepción y la ejecución de la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, y que trata principalmente del papel desempeñado por la OLAF, aunque también del trabajo sobre políticas de lucha contra el fraude llevado a cabo por las direcciones generales de la Comisión encargadas de aplicar la política de cohesión de la UE (véase el apartado **04**).

Observaciones

Política de lucha contra el fraude y medidas de prevención y de detección

En general, las autoridades de gestión no disponen de una política específica de lucha contra el fraude

18 La Comisión ha facilitado una serie de orientaciones para ayudar a los Estados miembros y a las autoridades de gestión a cumplir su obligación legal de establecer medidas contra el fraude proporcionadas y eficaces.

- En los Estados miembros, la Comisión recomienda la adopción de estrategias antifraude nacionales para la protección de los Fondos EIE, con el objetivo de garantizar una aplicación eficaz y homogénea de las medidas contra el fraude, en particular en los Estados miembros cuyas estructuras organizativas estén descentralizadas.
- En los programas operativos, la Comisión recomienda que las autoridades de gestión desarrollen un enfoque estructurado para abordar el problema del fraude, organizado en torno a los cuatro elementos fundamentales del proceso de gestión contra el fraude: la prevención, la detección, la corrección y la actuación judicial¹⁶.

¹⁶ Orientaciones de la Comisión para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (EGESIF 14-0021 de 16 de junio de 2014), Guía de la OLAF sobre el papel de los auditores de los Estados miembros en la prevención y detección del fraude (octubre de 2014), y Orientaciones sobre una metodología común para la evaluación de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros (EGESIF 14-0010-final de 18 de diciembre de 2014).

- Además, la Comisión ha definido una serie de criterios concretos para evaluar el modo en que las autoridades de gestión han cumplido sus obligaciones jurídicas de establecer unas medidas contra el fraude proporcionadas y eficaces¹⁷.

19 La Comisión recomienda que las autoridades de gestión utilicen una política formal de lucha contra el fraude¹⁸ para comunicar su resolución de combatir y abordar el fraude. En particular, esta política debería incluir estrategias para desarrollar una cultura contra el fraude y el reparto de responsabilidades para abordar el fraude. El Tribunal considera que las autoridades de gestión deberían haber elaborado una política formal de lucha contra el fraude o un documento único e independiente similar que especificara sus medidas de prevención, detección y respuesta al fraude, así como aclarar a su personal, a los beneficiarios de la financiación de la UE y a otras autoridades que existen medidas para combatir el fraude y que además se aplican.

20 El Tribunal observó durante sus visitas que, en la práctica, muy pocas de estas políticas proporcionan documentación formal de referencia en la que figure una relación de las medidas que han de aplicarse en cada etapa del proceso de gestión de la lucha contra el fraude en respuesta a los riesgos de fraude identificados. El Tribunal solo halló ejemplos de políticas formalizadas contra el fraude en Letonia, en ciertos organismos intermedios de España y en Francia (país donde esta política no ha sido publicada). En todos los demás casos, para obtener una descripción completa de las medidas contra el fraude, el Tribunal tuvo que consultar numerosos documentos de gestión y manuales de procedimiento. El Tribunal considera que la ausencia de políticas formalizadas de lucha contra el fraude limita la capacidad de sus Estados miembros de supervisar y coordinar las medidas contra el fraude, y de evaluar su

¹⁷ Artículo 30 y anexo IV del Reglamento delegado (UE) n.º 480/2014 de 3 de marzo de 2014 que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5) y por el que se definen los requisitos clave para los sistemas de gestión y control y su clasificación por lo que se refiere a un funcionamiento eficaz; en concreto el séptimo requisito clave (aplicación eficaz de medidas proporcionadas contra el fraude).

¹⁸ En este sentido, el concepto de una política formal de lucha contra el fraude corresponde al programa de gestión del riesgo de fraude definido por el Colegio de inspectores de fraude autorizados (ACFE) en su manual para inspectores de fraude o en su guía de gestión del riesgo de fraude que el ACFE elaboró con el Comité de organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), y a las estrategias formales de lucha contra el fraude y la corrupción definidas por el Colegio profesional de expertos en contabilidad y finanzas del sector público (CIPFA) en su código de prácticas para la gestión del riesgo de fraude y corrupción.

eficacia. Esto es de particular importancia dado que solo diez Estados miembros han adoptado una estrategia nacional contra el fraude¹⁹ basándose en la recomendación de la Comisión (véase el apartado 18).

21 Asimismo, el Tribunal considera que la falta de disposiciones que exijan a las autoridades de gestión adoptar políticas formales contra el fraude constituye una deficiencia en la concepción del marco de la lucha contra el fraude para el período 2014-2020. Por otra parte, el Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión (que complementa al RDC para el período 2014-2020) no menciona insuficiencias en la aplicación de medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude en el contexto de la determinación de deficiencias graves que podrían dar lugar por sí solas a la suspensión de pagos o a correcciones financieras en los programas operativos²⁰. En consecuencia, en la evaluación de los sistemas de gestión y control se concede menor importancia a la aplicación de medidas contra el fraude que a otros aspectos. La propuesta de la Comisión de RDC para el período 2021-2027 no considera las medidas contra el fraude como una de las condiciones²¹ que deben cumplir los Estados miembros para obtener financiación de la UE para el ámbito de cohesión.

Aunque las autoridades de gestión examinan sistemáticamente los riesgos de fraude, este proceso podría mejorar

Las autoridades de gestión identifican sistemáticamente los riesgos de fraude

22 El cambio más significativo frente al período de programación 2007-2013 es la obligación que tienen ahora las autoridades de gestión de evaluar los riesgos de fraude conforme a los requisitos del marco de control correspondiente al período 2014-2020 (véase el apartado 05). La finalidad de este ejercicio es que las autoridades de gestión determinen el grado de idoneidad de los controles internos existentes para abordar los

¹⁹ Existen estrategias nacionales de lucha contra el fraude en diez de los veintiocho Estados miembros: Bulgaria, Chequia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Malta y Eslovaquia. Rumanía también tiene una estrategia, aunque ahora ha quedado obsoleta (fuente: informe PIF 2017, página 12). Los Estados miembros que no han adoptado una estrategia son: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, España, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido.

²⁰ Artículo 30 y anexo IV.

²¹ Artículo 11 y anexo III de la propuesta de la Comisión de RDC para el período 2021-2027, COM(2018) 375, de 29 de mayo de 2018.

riesgos ligados a los distintos supuestos de fraude e identificar los ámbitos en los que se precise realizar controles complementarios.

23 Entre otras cuestiones relacionadas con la lucha contra el fraude, las orientaciones del EGESIF a los Estados miembros y las autoridades de gestión (véase el apartado **18**) abordan la tarea de evaluar el riesgo de fraude con una herramienta práctica preparada para efectuar tal evaluación²². Todas las autoridades de gestión que visitó el Tribunal en el contexto de su auditoría habían cumplido su obligación de realizar una evaluación del riesgo de fraude, lo que constituye una mejora de su enfoque en la lucha contra el fraude en el ámbito de cohesión. En la mayoría de casos, las autoridades aplicaron el modelo de evaluación del riesgo de fraude desarrollado por la Comisión, o su propia adaptación de dicho modelo.

24 El 28 de noviembre de 2018, la Comisión publicó los resultados de un estudio²³ sobre las prácticas de prevención del fraude y de la corrupción establecidas por los Estados miembros en respuesta a las disposiciones específicas establecidas para el período de programación 2014-2020, que había externalizado en diciembre de 2016. La conclusión del estudio era que los nuevos requisitos legislativos, en particular por lo que respecta al proceso de evaluación del riesgo de fraude, habían contribuido a conferir un carácter más formal y sistemático a los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el fraude. Sin embargo, el estudio también señalaba que algunas autoridades pueden subestimar los niveles de riesgo evaluados por ellas mismas (véase el **recuadro 1**).

²² En su documento orientativo, la Comisión desarrolló un modelo de evaluación del riesgo de fraude a partir de 31 riesgos inherentes estándar, subdivididos a su vez en 40 riesgos y 128 controles atenuantes recomendados, que en su totalidad se estructuraban en torno a 4 procesos genéricos de gestión (selección de candidatos, ejecución y verificación de operaciones, certificación y pagos, y contratación pública realizada directamente por las autoridades de gestión). Sin embargo, el documento no abarca los instrumentos financieros ni los riesgos relacionados con la ayuda estatal.

²³ DG Política Regional y Urbana, «Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States», octubre de 2018, que puede consultarse en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Recuadro 1

Estudio de situación sobre la prevención del fraude y la corrupción en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

El estudio estaba basado en una muestra de 50 programas operativos del período 2014-2020 (41 de ellos pertenecientes al ámbito de cohesión, salvo la cooperación territorial europea) seleccionados por la Comisión de manera discrecional para abarcar todos los Estados miembros y una serie de sectores y fondos. El equipo que realizó el estudio examinó la información de los Estados miembros (en particular los resultados de sus evaluaciones de riesgo de fraude) y se entrevistó con las autoridades de los programas y los AFCOS.

El estudio se centró en la concepción de las medidas de prevención del fraude y (en menor medida) en los métodos de detección del mismo y evaluó el grado de proporción de las medidas con respecto a los riesgos observados. Sin embargo, no abordó el modo en que se había llevado a cabo la evaluación del riesgo de fraude. El estudio tampoco llegó a una conclusión sobre la eficacia de las medidas establecidas.

Las lecciones clave extraídas del estudio pueden resumirse de la manera siguiente:

Observaciones positivas	Ámbitos susceptibles de mejora
Los esfuerzos para combatir el fraude y la corrupción están más formalizados y son más sistemáticos en el período de programación 2014-2020.	La proporcionalidad de las medidas de mitigación es menor para los riesgos de licitación colusoria y doble financiación.
Las medidas de mitigación son en general proporcionadas a los riesgos autoevaluados.	Algunas autoridades pueden subestimar los niveles autoevaluados de riesgo de fraude.
La mayoría de las autoridades utilizan la plantilla de evaluación del riesgo de fraude de la Comisión.	No todas las autoridades de gestión llevan a cabo una evaluación del riesgo de fraude a escala de los programas operativos.
Un proceso de evaluación del riesgo de fraude más integrador es más adecuado para reducir los riesgos de fraude.	Es necesaria una mayor comunicación con las autoridades de los Estados miembros sobre las actividades de lucha contra el fraude.

	En su forma actual, las autoridades de gestión de la muestra consideran que Arachne no satisface sus necesidades plenamente.
--	--

Algunos ámbitos se pueden mejorar

25 Sin embargo, el Tribunal observa que algunas de las autoridades de gestión visitadas adoptan un enfoque mecánico en la evaluación de los riesgos de fraude, lo que parece indicar que anteponen la forma al fondo.

26 Asimismo, basan generalmente la identificación de los riesgos de fraude en su propia experiencia, sin otras aportaciones complementarias de otros actores experimentados (servicios de coordinación antifraude, organismos fiscales y de investigación u otras agencias especializadas).

27 En sus visitas a los Estados miembros, el Tribunal halló indicios de que varias autoridades de gestión y organismos intermedios podrían no haber evaluado adecuadamente los riesgos de fraude:

- En Bulgaria, la autoridad de auditoría ya había constatado que algunas autoridades de gestión habían clasificado como bajos (incorrectamente) los riesgos específicos de fraude y por tanto, no los atendieron mediante otros procedimientos complementarios de control.
- En Francia, una autoridad de gestión no había evaluado el impacto de los controles complementarios del riesgo residual de fraude.
- En España, donde la responsabilidad de realizar la evaluación de riesgo de fraude se delega en parte a los organismos intermedios, una evaluación independiente encargada por la autoridad de gestión detectó problemas de coherencia entre los riesgos identificados y los controles previstos (por ejemplo, algunos riesgos no estaban cubiertos con un plan de acción o se fijaban controles en ámbitos señalados como no aplicables).
- En Rumanía, ciertos organismos intermedios que gestionaban funciones delegadas y financiación similares facilitaron evaluaciones diferentes del riesgo de fraude.
- En Hungría, el Tribunal detectó que la evaluación de riesgo de fraude no era suficientemente exhaustiva (excluía los resultados de anteriores auditorías) y no

identificaba riesgos ligados específicamente a los tipos de operaciones y de beneficiarios abarcados por los programas operativos.

28 En casi todos los casos, las autoridades de gestión concluyeron que las medidas existentes contra el fraude abordan los riesgos de fraude identificados. A juzgar por las deficiencias detectadas, el Tribunal considera que esta conclusión puede ser demasiado optimista.

Las autoridades de gestión han mejorado sus medidas de prevención del fraude, pero no han avanzado de manera significativa hacia la detección proactiva del fraude

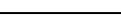
29 Se espera de las autoridades de gestión que apliquen medidas eficaces y proporcionadas en materia de prevención y detección del fraude en respuesta a los riesgos identificados, de modo que se reduzcan sustancialmente las ocasiones de cometer fraude.

Las autoridades de gestión han desarrollado medidas específicas de prevención del fraude para el período 2014-2020

30 El Tribunal constató que las medidas complementarias contra el fraude desarrolladas en el período 2014-2020 se centran en gran medida en acciones preventivas, más exhaustivas que las fijadas para el período 2007-2013. La encuesta del Tribunal mostraba que dichas medidas complementarias de prevención consisten principalmente en formación de sensibilización ante el fraude destinada al personal, políticas sobre conflictos de intereses y orientaciones éticas para empleados y beneficiarios, así como la publicación de declaraciones institucionales de alto nivel contra el fraude.

31 En la encuesta del Tribunal también se indicaba que las autoridades de gestión estiman que las medidas de sensibilización sobre el fraude (formación para el personal y medidas destinadas a organismos intermedios y beneficiarios de proyectos), las políticas en materia de conflictos de interés y los códigos de conducta son la forma más eficaz de prevenir el fraude en el empleo de fondos de cohesión de la UE (véase la [ilustración 4](#)). Otras medidas de prevención del fraude, como los programas de apoyo al empleado (cuya finalidad es reducir la presión sobre los trabajadores expuestos al fraude) o los sistemas de recompensa (mediante los cuales las autoridades de gestión publican su intención de recompensar a los denunciantes de fraude) siguen siendo poco frecuentes, aunque se consideran razonablemente eficaces.

Ilustración 4 - Medidas de prevención del fraude aplicadas por las autoridades de gestión y percepción de su eficacia

Porcentaje de autoridades de gestión que declaran disponer de las siguientes medidas de prevención del fraude			Porcentaje de autoridades de gestión que perciben las medidas como eficaces	
1	Formación contra el fraude destinada al personal	86 %		92 %
2	Política oficial sobre conflictos de intereses	83 %		91 %
3	Adopción por los empleados de un código de conducta	73 %		88 %
4	Publicación de la política de lucha contra el fraude	71 %		82 %
5	Medidas de sensibilización sobre el riesgo de fraude para los beneficiarios de los proyectos	57 %		90 %
6	Medidas de sensibilización sobre el riesgo de fraude para los organismos intermedios	54 %		92 %
7	Comprobación de antecedentes personales de los empleados	29 %		75 %
8	Programas de apoyo a los empleados	20 %		86 %
9	Otra	13 %		89 %
10	Sistemas de recompensas /gratificación	4 %		67 %

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a las autoridades de gestión

32 Varios Estados miembros han adoptado un enfoque más innovador en la prevención del fraude contra los intereses financieros de la UE, por ejemplo, haciendo participar a organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de la ejecución de contratos públicos o la aplicación de campañas de sensibilización contra la aceptación social de ciertas conductas fraudulentas (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Medidas innovadoras en la prevención del fraude

Pactos de integridad

En 2015, la Comisión Europea y Transparencia Internacional (organización no gubernamental de ámbito mundial que lucha activamente contra la corrupción y se conoce especialmente por su publicación del índice de percepción de la corrupción) lanzaron un proyecto piloto sobre «pactos de integridad» como forma innovadora de prevenir el fraude en los proyectos de la política de cohesión de la UE. Un pacto de integridad es un acuerdo en el que la autoridad encargada de adjudicar un contrato público y los operadores económicos que presentan sus ofertas para dicho contrato se comprometen a abstenerse de adoptar prácticas corruptas y garantizar la transparencia en el proceso de contratación pública. Los pactos también incluyen un acuerdo por separado en el que se encomienda a una organización de la sociedad civil (ONG, fundación u organización con base en la comunidad local) la supervisión del cumplimiento de los compromisos por todas las partes. Los pactos de integridad tienen por objeto aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza en la contratación pública, reforzar la confianza en las autoridades públicas y fomentar el ahorro y la eficiencia de costes a través de una mejora en la contratación pública. La segunda fase del proyecto comenzó en 2016 y estará activo durante cuatro años²⁴. El Tribunal debatió el uso de los pactos de integridad con las organizaciones de la sociedad civil en Letonia, Rumanía y Hungría, que expresaron en general una opinión favorable sobre esta iniciativa.

Campaña «FRAUD OFF!»

En marzo de 2017, el AFCOS de Letonia lanzó una campaña de sensibilización llamada «FRAUD OFF!» que cuestionaba la aceptabilidad social de ciertos tipos de conducta fraudulenta. Los canales nacionales de televisión publicaron anuncios de la campaña con la participación de famosos nacionales y se distribuyó material publicitario a instituciones, empresas, establecimientos y al público en general. La campaña tuvo una difusión considerable y se mantuvo muy activa durante un tiempo.

Las medidas de detección del fraude en el período 2014-2020 siguen siendo, en su mayor parte, las mismas que en el período 2007-2013

33 Aunque la evaluación obligatoria del riesgo de fraude ha centrado más la atención en la prevención de este fenómeno, las autoridades de gestión han desarrollado muy pocos métodos adicionales para su detección en el período de

²⁴ Puede consultarse más información sobre los pactos de integridad en el sitio web de la Comisión en http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

programación 2014-2020, En su lugar, se basan en los controles y procedimientos internos que ya estaban establecidos para el período 2007-2013, en el que el marco de control era menos estricto (véase la *ilustración 5*). Se trata principalmente de controles sobre el terreno (auditorías), mecanismos internos de notificación del fraude y, en menor medida, identificación de indicadores específicos de fraude²⁵ (señales de alerta). Mediante la encuesta y durante sus visitas a los Estados miembros, el Tribunal halló muy pocos controles «proactivos» complementarios destinados a detectar el fraude (por ejemplo, controles específicos para detectar la colusión en la contratación pública, como el análisis semántico de las ofertas recibidas o la identificación de patrones anómalos de presentación de ofertas).

Ilustración 5 - Medidas de detección de fraude aplicadas por las autoridades de gestión y percepción de su eficacia

Porcentaje de autoridades de gestión que declaran disponer de las siguientes medidas de detección del fraude			Porcentaje de autoridades de gestión que perciben la medida como eficaz	
1	Controles / auditorías sobre el terreno	87 %		95 %
2	Mecanismos internos de notificación de fraudes	86 %		87 %
3	Identificación de indicadores de fraude / indicadores de alarma	69 %		79 %
4	Evaluación del riesgo de fraude de los beneficiarios de los proyectos	60 %		83 %
5	Herramienta Arachne de clasificación del riesgo	49 %		71 %
6	Técnicas de análisis o prospección de datos	46 %		91 %
7	Línea telefónica directa para denunciantes de casos de fraude	44 %		74 %
8	Otra	21 %		80 %

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a las autoridades de gestión

Los problemas prácticos limitan la utilidad de las líneas telefónicas para los denunciantes de fraude

34 La encuesta del Tribunal puso de manifiesto que las autoridades de gestión hacen escaso uso de las líneas telefónicas para los denunciantes de fraude, aunque estiman en general que esta herramienta constituye un método eficaz en su detección. Las líneas telefónicas y otros mecanismos para informar de casos de fraude permiten a las autoridades de gestión (y a otras autoridades pertinentes de los Estados miembros) concienciarse de los posibles casos de fraude que no se hayan logrado detectar a través de otros controles²⁶. Varios estudios muestran que estos métodos son

²⁵ Basados en los que facilita la Comisión en su nota informativa de 18 de febrero de 2009 sobre los indicadores de fraude en el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

²⁶ Por la propia naturaleza del fraude que afecta a los fondos de la política de cohesión de la UE, los defraudadores identifican las limitaciones a los controles existentes e intentan explotarlas a fin de obtener ganancias ilícitas, ya sea directa o indirectamente.

considerados como la fuente más importante de denuncias de fraude²⁷. Durante sus visitas, el Tribunal examinó los mecanismos de información de fraude y detectó una serie de problemas prácticos en su utilización. Por ejemplo, estos mecanismos no son siempre anónimos, y existe el riesgo de que los beneficiarios de los proyectos y el público en general no estén suficientemente concienciados al respecto. En caso de limitaciones normativas en el uso de canales anónimos de denuncia, las autoridades de gestión y los AFCOS siempre pueden remitir a los denunciantes anónimos al sistema de notificación de casos de fraude establecido por la OLAF²⁸.

35 El 23 de abril de 2018, la Comisión propuso una Directiva relativa a la protección de los denunciantes con el objeto de unificar los distintos planteamientos aplicados actualmente por los Estados miembros y de reforzar el nivel de protección para las personas que denuncien infracciones del Derecho de la Unión, incluidas todas las infracciones que afecten a los intereses financieros de la UE. En su dictamen sobre la propuesta, publicado el 15 de octubre de 2018, el Tribunal consideraba que la introducción o ampliación de dispositivos de denuncia en todos los Estados miembros contribuiría a mejorar la gestión de las políticas de la UE a través de las acciones de ciudadanos y trabajadores, aunque también señalaba algunos motivos de preocupación, como la excesiva complejidad del ámbito de aplicación material, que podría reducir la seguridad jurídica de los denunciantes potenciales y, en consecuencia, disuadirles de informar. El Tribunal también planteaba otras cuestiones, como la falta de obligaciones claras en cuanto a la sensibilización y a la formación del personal, y su convicción de que no debe negarse protección a las personas que hayan denunciado de manera anónima si su identidad se revela posteriormente²⁹. En relación con la aprobación de esta Directiva, el 12 de marzo de 2019 el Parlamento Europeo y los Estados miembros llegaron a un acuerdo provisional sobre las nuevas normas que

²⁷ En particular, «*Report to the Nations*», estudio mundial sobre fraude y abuso en el trabajo publicado en 2018 por el Colegio de inspectores de fraude autorizados (ACFE). Según este estudio, el fraude se detecta principalmente a través de denuncias procedentes de empleados, clientes, competidores o fuentes anónimas.

²⁸ Existe una herramienta que permite notificar los casos de fraude en https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_en.

²⁹ Apartados 3, 12, 21, 23 y 32 del Dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 4/2018 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

garantizarían la protección de las personas que hayan informado sobre infracciones del Derecho de la UE³⁰.

El análisis de datos está infrautilizado en la detección del fraude

36 La Comisión recomienda a las autoridades de gestión que utilicen de forma proactiva los análisis de datos para detectar posibles situaciones de alto riesgo, identificar las señales de alerta y ajustar el objetivo de las medidas destinadas a combatir el fraude. El análisis de datos debería ser una parte sistemática de la selección de proyectos, las verificaciones de gestión y las auditorías³¹. En el contexto de la lucha contra el fraude, la Comisión ofrece una herramienta de prospección de datos con este fin específico (Arachne), para ayudar a las autoridades de gestión a identificar los proyectos que pueden estar expuestos a riesgos de fraude. Según la información recibida por el Tribunal de la Comisión, en diciembre de 2018, Arachne era utilizada por 21 Estados miembros para 165 programas operativos, que constituyen el 54 % de toda la financiación de la UE en el ámbito de cohesión para el período 2014-2020 (excluida la cooperación transfronteriza europea). En su Informe Especial n.º 1/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», el Tribunal destacó la importancia de Arachne como herramienta para prevenir el fraude. El Tribunal ha evaluado la función de la herramienta Arachne en el análisis de datos aplicado a la detección del fraude.

37 Una de las observaciones más significativas que se derivan del trabajo de auditoría del Tribunal es el hecho de que las autoridades de gestión no explotan suficientemente el análisis de datos para la detección del fraude. La encuesta del Tribunal mostraba que solo una de cada dos autoridades de gestión emplea herramientas de análisis de datos de este modo (véase la *ilustración 5*). Arachne en particular está infrautilizada. En los Estados miembros que visitó, el Tribunal constató lo siguiente:

- Un Estado miembro (Grecia) no ha facilitado información sobre si introducirá la herramienta arachne o no en el futuro próximo. Sin embargo, las autoridades de

³⁰ Véase el comunicado de prensa de la Comisión IP/19/1604 «La Comisión Europea acoge con satisfacción el acuerdo provisional con vistas a brindar mejor protección a los denunciantes de infracciones en toda la UE» (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_es.htm).

³¹ Orientaciones de la Comisión para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (EGESIF 14-0021).

gestión griegas no han adoptado una herramienta equivalente de análisis de datos que pueda ser empleada para todos los programas operativos del país.

- o En cuatro de los seis Estados miembros restantes, en los casos en que han decidido utilizar Arachne, las autoridades de gestión han avanzado poco en cargar los datos operativos necesarios o utilizar la herramienta para llevar a cabo sus controles internos.
- o La Carta Arachne permite el acceso únicamente a las autoridades de gestión, las autoridades de certificación y las autoridades de auditoría, Por lo que no puede ser utilizada por organismos de investigación.

El Tribunal también constató que en dos de los Estados miembros visitados, las autoridades de gestión que han incorporado Arachne plenamente en sus procedimientos de gestión se han servido de esta herramienta para adaptar sus medidas específicas contra el fraude a los beneficiarios de alto riesgo.

38 El Tribunal no encontró ninguna explicación convincente de la razón por la que las autoridades de gestión no aprovechaban plenamente esta herramienta que la Comisión pone a su disposición de manera gratuita. No obstante, en el estudio de noviembre de 2018 de la propia Comisión (véase el apartado **24** y el **recuadro 1**), se concluía que las autoridades de gestión consideraban que, en su versión actual, Arachne no responde enteramente a sus necesidades. Esta cuestión resultó especialmente preocupante para los autores del estudio, ya que la utilidad de Arachne se percibe en gran medida como dependiente del número de programas operativos que introducen información en la herramienta³².

39 De todos modos, durante sus visitas, el Tribunal pudo identificar algunos ejemplos de buenas prácticas como el desarrollo por las autoridades de los Estados miembros de herramientas de análisis de datos que les ayudaran en la identificación de posibles riesgos de fraude (véase el **recuadro 3**).

³² Estudio de la DG Política Regional y Urbana «*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*», página 51.

Recuadro 3

Buenas prácticas de análisis de datos por los Estados miembros

El Tribunal ha identificado los siguientes sistemas de análisis de datos utilizados directamente para detectar posibles casos de fraude en el empleo de los fondos de la UE en el ámbito de cohesión:

- En Rumanía, la Agencia de integridad nacional ha desarrollado un sistema informático («PREVENT») que compara los datos de contratación pública facilitados por autoridades contratantes y licitadores con la información provista en otras bases de datos nacionales (por ejemplo, el registro mercantil). El uso del sistema en 839 procedimientos de contratación pública financiados por la UE permitió a la agencia emitir 42 alertas de integridad a efectos de corrección o investigación.
- En España, el organismo intermedio encargado de ejecutar una gran parte del programa operativo «Comunidad Valenciana», en colaboración con instituciones de educación superior, ha desarrollado un sistema informático de alerta rápida («SALER») en el que se combinan cuatro bases de datos distintas a nivel nacional y regional para identificar riesgos de fraude. La implantación de esta herramienta está en curso.

Las autoridades de gestión carecen de procedimientos para supervisar y evaluar la prevención del fraude y las medidas de detección

40 La Comisión insta a los Estados miembros y a las autoridades de gestión a que definan procedimientos para supervisar la aplicación de las medidas de prevención y de detección del fraude que prevean modalidades específicas para notificar el tipo de medidas contra el fraude que se hayan establecido y su aplicación. Los Estados miembros y las autoridades de gestión deberían aprovechar los resultados de la supervisión para evaluar la eficacia de las medidas y revisar sus estrategias y políticas contra el fraude en la medida necesaria.

41 Salvo en el caso de Letonia, el Tribunal constató que ninguna autoridad de gestión visitada examina la eficacia de las medidas de prevención y detección del fraude. Mantienen registros limitados de las medidas que se emplean y en contadas ocasiones las relacionan con resultados específicos. En consecuencia, los sistemas de lucha contra el fraude son evaluados en cuanto a sus resultados reales, ya sea por las autoridades de gestión, cualquier otra autoridad del programa (por ejemplo, la autoridad de auditoría) o el AFCOS.

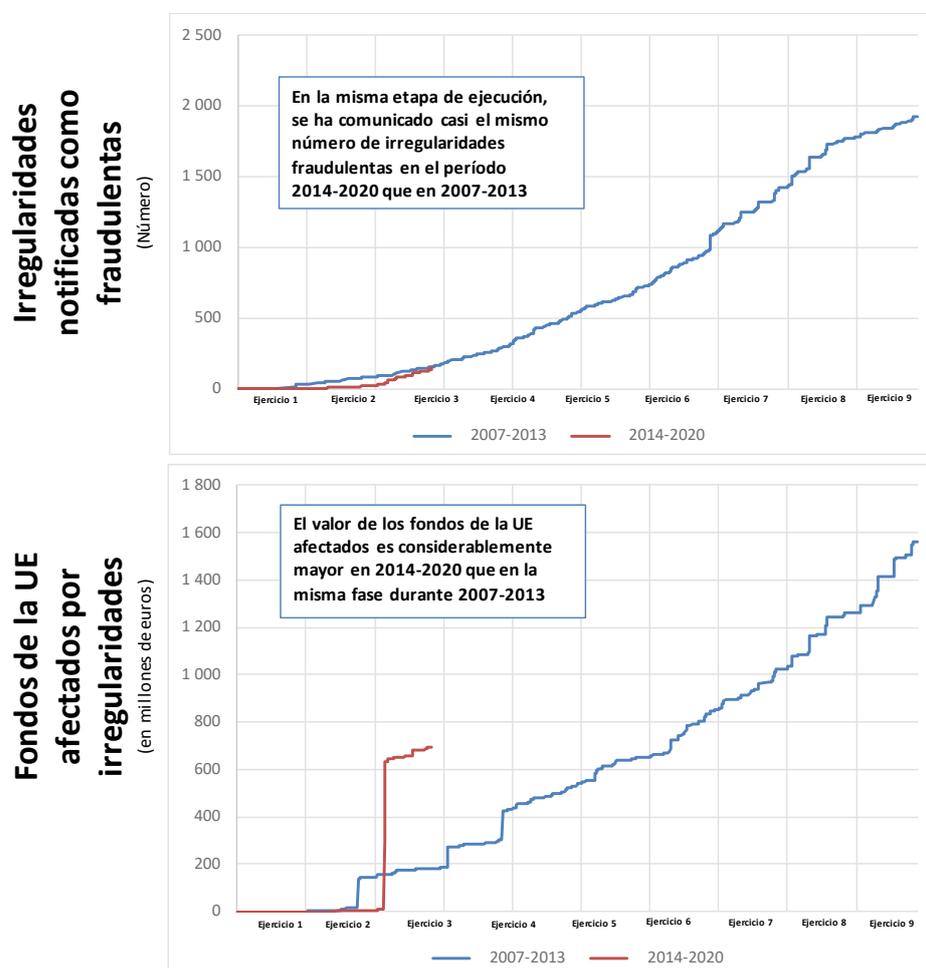
Los niveles de fraude notificados respecto de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 son similares

42 Las autoridades de gestión y otros órganos de los Estados miembros notifican a la Comisión irregularidades fraudulentas y no fraudulentas a través del IMS. A diciembre de 2018, los Estados miembros (principalmente las autoridades de gestión y las autoridades de auditoría) habían notificado, respectivamente, un total de 1 925 y 155 irregularidades como fraudulentas en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Se trataba de sospechas de fraude y casos de fraude demostrado que afectaban a 1 600 millones de euros (2007-2013) y 700 millones de euros (2014-2020) de fondos de la UE.

43 En la *ilustración 6* se muestra la evolución en el volumen y el valor de las irregularidades notificadas en el IMS en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Hasta la fecha, se han notificado 155 irregularidades fraudulentas correspondientes al período 2014-2020, un 10 % menos que en la misma fase durante el período 2007-2013 (174). En el plano financiero, la situación es distinta: las posibles repercusiones del fraude notificado en relación con los fondos de la UE destinados a la política de cohesión en el período de programación 2014-2020 (700 millones de euros) es superior al triple del importe registrado en la misma fase del período anterior (200 millones de euros). No obstante, este aumento significativo se debe a dos casos independientes de sospecha de fraude que, según el Tribunal, son valores atípicos³³.

³³ Las dos irregularidades fueron notificadas por Eslovaquia y su valor aproximado es de 600 millones de euros. Por definición, se encuentran en una fase temprana del proceso de gestión del fraude y todavía pueden evolucionar sustancialmente.

Ilustración 6 – Evolución de las irregularidades notificadas como fraudulentas



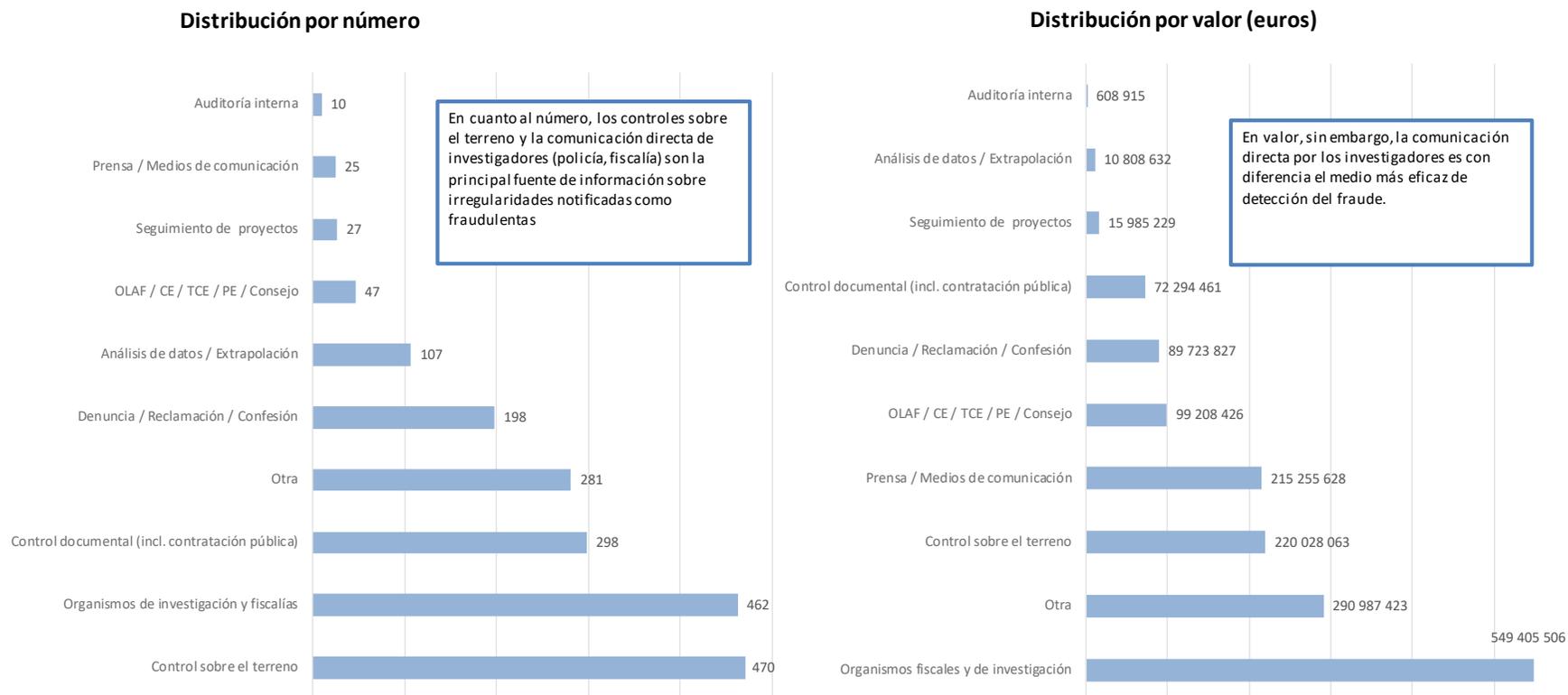
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por el IMS.

La mayoría de casos notificados a la Comisión son detectados mediante controles sobre el terreno o revelados por fiscalías, órganos de investigación o medios de comunicación

44 El IMS contiene varios campos de datos que se deben utilizar para caracterizar las irregularidades e indicar la situación de los procedimientos. Uno de estos campos, «Fuente de la información que lleve a una sospecha de irregularidad», que representa el método de detección. A partir de los datos registrados en el IMS hasta diciembre de 2018 inclusive, el Tribunal analizó las fuentes de información que dio lugar a la notificación de irregularidades como fraudulentas con respecto al período de programación 2007-2013 (véase la *ilustración 7*), pero no evaluó los datos del período 2014-2020 porque todavía eran muy incompletos y contenían valores atípicos (véase el apartado *43*).

45 Desde el punto de vista de su número, la mayoría de las irregularidades fueron detectadas mediante controles sobre el terreno realizados por las autoridades de los programas (véase el apartado **04**), seguidos por informes de órganos de investigación o fiscalías. Aunque este hecho indicaría que estos son los medios más eficaces para detectar el fraude en el uso de los fondos del ámbito de cohesión, en las estadísticas influye el recurso generalizado a auditorías como método de detección del fraude (véase el apartado **33** y la *ilustración 5*). Si se tiene en cuenta su valor, la mayor parte de los informes sobre irregularidades fraudulentas proceden de casos abiertos directamente por órganos de investigación y fiscalías, o de revelaciones en la prensa y otros medios de comunicación. El Tribunal considera que las estadísticas relativas a las fuentes de información sobre fraude desde el punto de vista de su valor están significativamente afectadas por incertidumbres en cuanto a los valores reales afectados, aunque en menos grado cuando la información procede de un órgano de investigación o una fiscalía.

Ilustración 7 - Irregularidades notificadas como fraudulentas en el período 2007-2013 en el ámbito de cohesión, por fuente de información



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por el IMS.

Respuesta al fraude, investigación y coordinación entre los organismos pertinentes

46 La Comisión exige que las autoridades de gestión desarrollen medidas eficaces de respuesta al fraude. Dichas medidas deberían contar con mecanismos claros para notificar las sospechas de fraude y procedimientos claros para remitir los casos a las autoridades investigadoras y procesales competentes. Deberían existir procedimientos para dar seguimiento a sospechas de fraude y, en caso necesario, recuperar los fondos de la UE. Las autoridades de gestión deberían trabajar con sus AFCOS, y es necesario que exista una coordinación adecuada entre todos los organismos administrativos y las autoridades policiales.

La notificación insuficiente por las autoridades de gestión ha afectado a la fiabilidad de las tasas de detección de fraude publicadas en los informes PIF

47 Los Estados miembros deben utilizar el IMS para notificar a la Comisión las irregularidades que superen los 10 000 euros y que les induzcan a sospechar o demostrar un caso de fraude³⁴, Los Estados miembros deben notificar los casos de sospecha de fraude o de fraude demostrado aunque se hayan resuelto antes de certificarse los correspondientes gastos a la Comisión.

En el IMS no se comunican todos los posibles casos de fraude como tales

48 En la *ilustración 3* se presentan las tasas de detección del fraude en la política de cohesión de la UE para el período 2007-2013, basadas en datos del IMS y publicadas en el informe PIF de 2017. En su Informe Especial n.º 1/2019, el Tribunal afirmaba que los datos del informe PIF sobre el fraude detectado eran incompletos³⁵, lo cual ha sido corroborado en la presente fiscalización. El Tribunal detectó asimismo varios casos que suscitaron dudas sobre la integridad y la fiabilidad de los datos de fraude en el IMS, lo

³⁴ Artículo 122, apartado 2, del RDC; artículos 3 y 4 del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1970 de la Comisión, por el que se completa el Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades (DO L 293, de 10.11.2015, p. 1); artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión (reglamento de ejecución).

³⁵ Informe Especial n.º 1/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», apartados 21 a 32.

que limita, por tanto, el uso que la Comisión y los Estados miembros pueden hacer de este sistema.

49 El Tribunal constató que no todos los Estados miembros interpretan de la misma forma la definición de fraude de la UE (véase el apartado **01**). Por ejemplo, los acuerdos ilegales que limitan la competencia (colusión en un procedimiento de licitación) no siempre se notifican como fraudulentos en España, pero en otros Estados miembros, como en Letonia, se notifican sistemáticamente.

50 El Tribunal identificó una serie de casos en los que irregularidades que presentaban indicios claros de fraude no fueron comunicadas a la Comisión porque habían sido detectadas y corregidas antes de certificarse el correspondiente gasto a la Comisión. Sin embargo, los Estados miembros deberían notificar las sospechas de fraude (como tentativas de fraude) aunque en última instancia no se produzca la cofinanciación de la UE. En Hungría, las autoridades de gestión no comunican las sospechas de fraude resueltas antes de realizarse la certificación a la Comisión. En España, la autoridad de gestión encargada del FSE retiró pagos como medida cautelar, pero sin notificar a la Comisión los gastos afectados por casos de sospecha de fraude publicados en la prensa.

51 El Tribunal observó incoherencias en el recurso a los actos administrativos y jurídicos por los Estados miembros para activar las notificaciones a la Comisión. Por ejemplo, Rumanía no notifica sistemáticamente en el IMS investigaciones en curso o decisiones de procesamiento. Según lo dispuesto en la legislación rumana, las sospechas de fraude se codifican únicamente cuando una autoridad de gestión, la autoridad de auditoría, el AFCOS o la OLAF publican por separado un informe complementario de control/investigación, aunque ya esté en marcha una investigación o haya concluido. En consecuencia, la notificación por el IMS se aplaza indebidamente, y algunas causas judiciales pueden quedar totalmente excluidas del sistema.

52 Por último, el Tribunal también constató que el AFCOS en Hungría sufre una gran acumulación de casos por analizar antes de su notificación en el IMS.

El IMS contiene algunas imprecisiones y datos obsoletos

53 El Tribunal halló ejemplos de información imprecisa u obsoleta en el IMS, en particular por lo que respecta a la situación de un caso y las fechas clave en el procedimiento sancionador, lo que podría indicar que una autoridad de gestión, el responsable de validar los datos o el AFCOS no ha comprobado cuidadosamente la

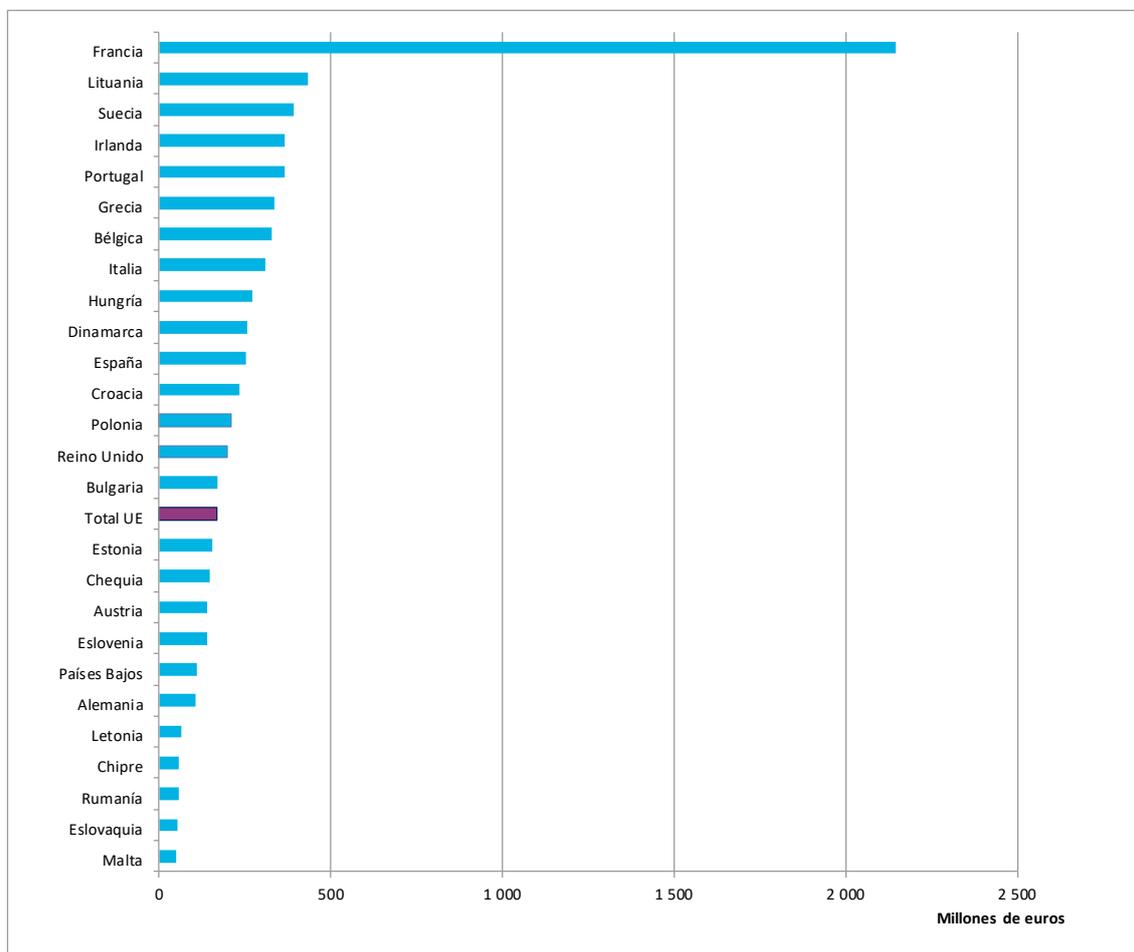
calidad de los datos. Pese a que esta situación no es satisfactoria, no suele afectar al número de casos de fraude notificados en el IMS.

54 El Tribunal detectó una serie de incoherencias en el enfoque adoptado por las autoridades de gestión para evaluar las repercusiones financieras del posible fraude, debido a las cuales, distintos Estados miembros pueden cuantificar de manera diferente en el IMS infracciones penales similares. Los casos más preocupantes son aquellos en los que es difícil declarar con exactitud el volumen de gasto afectado (por ejemplo, conflictos de intereses en la selección de proyectos o incumplimientos de normas de contratación pública).

La información insuficiente ha afectado a la fiabilidad de las tasas de detección de fraude

55 En el informe PIF 2017 figuran tasas de detección del fraude para cada Estado miembro y la UE en su conjunto basadas en los datos notificados por las autoridades y los AFCOS de los Estados miembros en el IMS (véase el apartado **07**). No facilita un indicador comparativo similar del número de irregularidades en toda la UE en el ámbito de la política de cohesión. Para calcular esta cifra, el Tribunal ha comparado el número de irregularidades fraudulentas notificadas por cada Estado miembro con el importe de fondos de la UE percibidos (véase la *ilustración 8*). El Tribunal constató que Francia notifica el menor número de irregularidades fraudulentas por cada euro percibido de la UE. En su opinión, Francia no informa adecuadamente de las irregularidades ni de las sospechas de fraude.

Ilustración 8 – Fondos de la política de cohesión: Fondos de la UE percibidos por irregularidad notificada como fraudulenta (período de programación 2007-2013)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe PIF de 2017. En este gráfico no figuran Luxemburgo ni Finlandia puesto que estos países no notificaron irregularidades fraudulentas con respecto a este período.

56 En opinión del Tribunal, las tasas de detección del fraude publicadas por la Comisión son en realidad las tasas de notificación de fraude, pues no reflejan necesariamente la eficacia de los mecanismos de detección de los Estados miembros ni indican siquiera el volumen de fraude detectado realmente, sino que recogen el número de casos que han decidido los Estados miembros notificar a la Comisión (véanse los apartados 48 a 52). En su informe especial n.º 1/2019, el Tribunal concluyó que se da una falta de correlación entre las tasas de detección del fraude y otros indicadores de riesgo de corrupción³⁶.

³⁶ Informe especial n.º 1/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», apartado 29.

57 Vistos los problemas identificados, el Tribunal considera que la tasa de detección del fraude publicada en el informe PIF 2017 relativa a la política de cohesión no refleja fielmente la incidencia del fraude en los Estados miembros que este visitó.

Varias autoridades de gestión no comunican sistemáticamente las sospechas de fraude a las fiscalías y los órganos de investigación

58 Una parte clave de la reducción del riesgo y la intensificación del efecto disuasorio con respecto al fraude es que los órganos judiciales competentes (policía, fiscalía y otros) investiguen las denuncias de fraude de manera coordinada y sin demora. Aunque en esta auditoría no se abordó el trabajo de las fiscalías y los órganos de investigación, el Tribunal evaluó la forma en la que las autoridades de gestión se comunican y coordinan con ellos.

59 La aplicación práctica del principio del efecto disuasorio contra el fraude exige que las autoridades de gestión (o de cualquier otra autoridad que detecte las posibles irregularidades) comuniquen sin demora y de forma sistemática las sospechas de fraude a las correspondientes fiscalías y órganos de investigación, que son los únicos competentes para determinar la intencionalidad. En varios casos, el Tribunal constató que las autoridades de gestión no informaron sistemáticamente de las sospechas de fraude a los organismos encargados de la investigación. En Grecia, por ejemplo, las autoridades de gestión no remitieron a la fiscalía las sospechas de fraude incluidas en la muestra de la auditoría del Tribunal. En España, el Tribunal no halló instrucciones ni procedimientos específicos por los que se exija a las autoridades de gestión que comuniquen todas las sospechas de fraude de esta forma. El hecho de no comunicar las sospechas de fraude limita gravemente el efecto disuasorio de las posibles investigaciones o del procesamiento.

60 Los investigadores y fiscales rechazan periódicamente solicitudes de incoación de procedimientos penales de casos que les remiten las autoridades de gestión, lo cual es bastante normal, puesto que solo estos servicios especializados tienen la capacidad jurídica y los recursos de investigación para determinar si procede interponer una acción penal. Sin embargo, las autoridades de gestión deberían analizar siempre los motivos de denegación, y si es posible y adecuado, modificar sus procedimientos operativos. El Tribunal detectó que solo Letonia ha realizado los trámites oportunos para analizar el motivo por el que son denegados los casos remitidos y adoptar las medidas necesarias.

Las medidas correctoras tienen un efecto disuasorio limitado

61 Se espera que las autoridades de gestión recuperen los fondos de la UE gastados de forma fraudulenta³⁷. También son las encargadas de realizar un examen crítico y exhaustivo de los sistemas internos de control que pueden haberlos expuesto a un caso de fraude potencial o demostrado.

62 La medida correctora más común es retirar los gastos afectados de las declaraciones presentadas a la Comisión, sin recuperar los fondos de los defraudadores ni imponer ninguna acción que ejerza un efecto disuasorio, como una sanción o una multa. No existe nada inusual en este procedimiento, puesto que en la mayoría de los casos examinados por el Tribunal, la ocurrencia real de fraude no se había establecido todavía. Según el IMS, sin embargo, las autoridades de los Estados miembros habían iniciado la recuperación de fondos de la UE en solo 84 de los 159 casos de fraude demostrado³⁸. Retirar los gastos de las declaraciones presentadas a la Comisión supone una forma eficaz de proteger los intereses financieros de la UE. No obstante, esta protección no se extiende a la financiación pública nacional, es decir, persiste el perjuicio a los presupuestos de los Estados miembros si no se produce la recuperación, lo que limita el efecto disuasorio de las medidas correctoras adoptadas por las autoridades de gestión. En el informe especial n.º 1/2019 se facilita información complementaria sobre la recuperación de fondos relativos a los casos de fraude demostrado³⁹.

63 Además de recuperar los fondos de la UE afectados por el fraude, se espera que las autoridades de gestión evalúen los efectos horizontales de sus sistemas de gestión y de control, así como de otros proyectos (por ejemplo, el mismo beneficiario o signos similares de fraude).

64 En los siete Estados miembros visitados, el Tribunal solo encontró pruebas de este tipo de evaluación en España (véase el [recuadro 4](#)). Sin embargo, incluso en este país, la verificación no era sistemática.

³⁷ Anexo IV del Reglamento Delegado de la Comisión (UE) n.º 480/2014, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

³⁸ El importe que se tenía que recuperar en relación con estos 84 casos de fraude ascendía a 7 millones de euros.

³⁹ Informe especial n.º 1/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», apartados 112 a 115.

Recuadro 4

Ejemplo de buenas prácticas: control del fraude sistemático a partir de un caso inicial

La mayoría de sospechas de fraude notificadas por España en relación con el período de programación 2007-2013 pueden rastrearse hasta una única investigación iniciada por un organismo intermedio.

Sobre la base de las conclusiones preliminares de una verificación inicial, el organismo intermedio realizó controles horizontales de todas las subvenciones concedidas al mismo beneficiario final. Concluyó que existían suficientes pruebas que inducían a sospechar de un fraude sistemático con facturación falsa y colusión con proveedores externos.

El organismo intermedio informó debidamente sobre los resultados de sus controles y sus sospechas de fraude a la fiscalía española y a la Comisión. La investigación abarca ahora un 73 % de todos los casos de sospecha de fraude notificados en España para el período de programación 2007-2013 y el 56 % del posible impacto estimado sobre la contribución de la UE.

Diversos problemas de gestión debilitan la lucha contra el fraude

Castigar el fraude puede llevar mucho tiempo

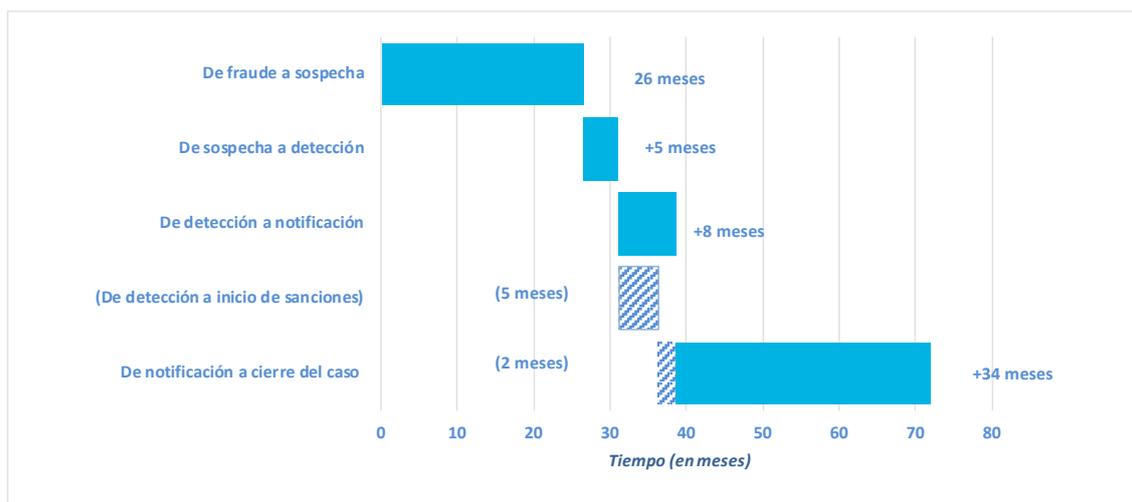
65 Entre el momento en el que se comete fraude y la imposición de sanciones puede transcurrir mucho tiempo (véase la *ilustración 9*). Según los datos registrados en el IMS, por término medio las sospechas de fraude se plantean aproximadamente dos años después de cometerse una irregularidad⁴⁰. Puede pasar otro año hasta que se confirmen las sospechas mediante una evaluación preliminar que lleve a una constatación primaria administrativa o judicial⁴¹ y a informar sobre el caso a la Comisión a través del IMS. A partir de ese momento, la Comisión está en condiciones de supervisar el caso y estudiarlo a los efectos del informe PIF anual. Tras la evaluación

⁴⁰ Calculado a partir de la información registrada en el IMS. Como se ha señalado anteriormente, esta información no es siempre precisa.

⁴¹ Un primer acto de comprobación administrativa o judicial es la primera evaluación escrita por una autoridad competente, en la que concluye que una irregularidad puede ser fraudulenta, sin perjuicio de que se reevalúe el caso, y puede adoptar diversas formas, por ejemplo, un informe de comprobación de la gestión elaborado por una autoridad de gestión o un organismo intermedio, un informe de auditoría de la autoridad de auditoría, la Comisión o el Tribunal, o la decisión de formular acusación adoptada por el fiscal o un juez para iniciar una investigación penal formal.

preliminar (y en paralelo a la comunicación a la Comisión), se tarda alrededor de cinco meses en iniciar procedimientos administrativos o penales con el fin de imponer sanciones. Estos procedimientos tardan una media de tres años en finalizar.

Ilustración 9 - Tiempo medio transcurrido hasta que un caso de fraude es detectado, notificado y cerrado por las autoridades competentes del Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información extraída del IMS.

Las funciones de los AFCOS no están suficientemente definidas en el Reglamento y varían considerablemente entre Estados miembros

66 Aunque la principal responsabilidad de la lucha contra el fraude en la utilización de la financiación de cohesión recae sobre las autoridades de gestión, los AFCOS desempeñan una función esencial en la coordinación del trabajo de estas autoridades con los organismos de los Estados miembros y con la OLAF. La legislación de la UE por la que se establecen los AFCOS⁴² no ofrece orientaciones sobre sus mandatos, su marco organizativo o sus tareas. La Comisión ha formulado recomendaciones específicas a este respecto a través de orientaciones adicionales⁴³ (véase el apartado 06). Sin embargo, corresponde a los Estados miembros realizar trámites específicos para sus AFCOS.

⁴² 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) (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1), modificado por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2016/2030 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016 (DO L 317 de 23.11.2016, p. 1).

⁴³ *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)*, 13 de noviembre de 2013, Ares (2013) 3403880.

67 Los recursos y modalidades organizativas de los AFCOS deberían permitirles supervisar adecuadamente las notificaciones de fraude y coordinar el trabajo de todas las partes implicadas en la lucha contra el fraude. A falta de orientaciones claras, el Tribunal constató que los AFCOS de los siete Estados miembros visitados tenían estructuras y funciones muy distintas, que iban desde pequeños departamentos sin competencias de investigación a estructuras complejas plenamente facultadas para llevar a cabo investigaciones administrativas (véase la *ilustración 10*). Los AFCOS franceses tienen el mismo número de trabajadores que los AFCOS letones, a pesar de la diferencia entre ambos países en cuanto al volumen de fondos recibidos.

Ilustración 10 – Síntesis de los AFCOS en los Estados miembros visitados

Estados miembros visitados	Posición del AFCOS en el sistema institucional nacional	Personal (equivalente a jornada completa)	Facultades de investigación	Seguimiento de cerca de los casos en el IMS	Informe público anual de actividad	Mecanismos de coordinación en que intervienen agentes externos
LV	Ministerio de Hacienda	1,5	No	Sí	Sí	Sí
FR	Ministerio de Economía y Hacienda	1	No	No	Sí	No
BG	Ministerio del Interior	30	Sí	No	Sí	Sí
RO	Aparato de trabajo del Gobierno	131	Sí	Sí	Sí	Bilateral (con autoridades de gestión, de certificación y de auditoría)
GR	Ministerio de Justicia	35	No	No	Sí	Sí
ES	Interventor General del Estado (Ministerio de Hacienda)	7	No	Sí	Sí	No
HU	Ministerio de Economía (hasta el 15 de junio de 2018)/ Ministerio de Hacienda (después del 15 de junio de 2018)	11	No	No	No	No

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

68 El AFCOS húngaro carece de un régimen adecuado de comunicación de las actividades realizadas por el Estado miembro para proteger los intereses financieros de la UE. El AFCOS húngaro no publica informes sobre dichas actividades o los posibles casos de fraude en el gasto de cohesión de la UE (véase la *ilustración 10*).

69 El 23 de mayo de 2018, la Comisión publicó una propuesta de modificación al Reglamento de la OLAF⁴⁴. Antes de presentar la propuesta, la Comisión había llevado a cabo en 2017 una evaluación⁴⁵ sobre la forma en que se estaba aplicando el Reglamento de la OLAF. En la evaluación se identificaron discrepancias en la forma en que se establecieron los AFCOS en los distintos Estados miembros, así como de sus competencias, como el principal factor que frena su eficacia.

70 El 22 de noviembre de 2018, el Tribunal emitió su dictamen sobre la propuesta⁴⁶. El Tribunal consideró que la propuesta no contribuye suficientemente a una implantación más armonizada y eficaz de los AFCOS en todos los Estados miembros, puesto que solo aborda la cooperación de los servicios con la OLAF sin llegar a aclarar sus funciones mínimas.

Insuficiente notificación y seguimiento de la situación de los casos de fraude

71 Con el fin de efectuar un seguimiento de la situación de un caso, puede ser necesaria una consulta a las partes implicadas en la lucha contra el fraude ajenas a las estructuras de control y gestión del programa operativo. El Tribunal considera que, como estructuras centrales que ejercen de enlace con la OLAF en la lucha contra el fraude, los AFCOS deberían disponer en todo momento de una visión general actualizada de los casos de fraude que afectan a fondos de la UE. Para ello, los AFCOS deberían poder obtener información sobre la situación de los casos investigados por las autoridades competentes de los Estados miembros. Además, deberían contar con estadísticas sobre el número de casos en investigación y su progreso, teniendo en cuenta los requisitos de confidencialidad en el procedimiento.

72 En cinco de los Estados miembros visitados, los AFCOS no tenían constancia suficiente de la situación en que se hallaba la investigación de los casos notificados a la

⁴⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 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, COM(2018) 338 final 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, SWD(2017) 332 final.

⁴⁶ Dictamen n.º 8/2018 sobre la propuesta de la Comisión de 23 de mayo de 2018 por la que se modifica el Reglamento n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF (en particular, véanse los apartados [16, 38 y 39]).

Comisión. En Rumanía y Hungría, el Tribunal no halló un mecanismo formal de cooperación sistemática entre las autoridades de gestión, los AFCOS y las fiscalías y los órganos de investigación; por tanto, los AFCOS no tenían una visión general de las investigaciones en curso relativas a proyectos financiados por la UE. No obstante, los AFCOS rumanos solicitan información periódicamente a las fiscalías sobre el estado de las investigaciones en curso de las que tienen constancia. En España, pese a que los AFCOS también adoptan una postura proactiva solicitando datos sobre las investigaciones en curso, no pueden garantizar que se transmita información actualizada a la Comisión.

73 El Tribunal detectó problemas en la coordinación y el intercambio de información en seis de los siete Estados miembros, y no pudo cotejar la información registrada en el IMS sobre los casos de sospecha de fraude y de fraude demostrado relativos a la financiación de la UE con la mantenida por las diversas autoridades. Esta constatación plantea dudas acerca de la fiabilidad de la información notificada a la Comisión. Estos Estados miembros no mantienen una base de datos central u otra forma de registro estadístico centralizado que pueda ofrecer una visión general de las características y del estado de los casos de fraude (véase el apartado [48](#)).

Con frecuencia faltan mecanismos de coordinación

74 La protección de los intereses financieros de la UE en los Estados miembros no es competencia exclusiva de las autoridades responsables de ejecutar los fondos de la política de cohesión o de los AFCOS, sino también de otras partes interesadas, como fiscalías y órganos de investigación, autoridades de competencia, agencias de contratación pública y, en función del país, otras instituciones. Los Estados miembros deberían establecer mecanismos adecuados de coordinación para que los distintos actores puedan intercambiar información sobre las medidas adoptadas y planificadas, así como las recomendaciones de mejora.

75 Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros visitados no cuentan con mecanismos adecuados de coordinación en el que participen las partes correspondientes en la lucha contra el fraude relacionado con la financiación de la UE en el ámbito de cohesión.

76 En Bulgaria, donde el 60 % de los casos examinados habían sido rechazados o archivados por la fiscalía, ni el AFCOS ni las autoridades de gestión analizaban sistemáticamente los motivos de rechazo. En Hungría, el AFCOS no tiene una visión general de las medidas aplicadas realmente como parte del proceso de gestión contra el fraude o de la situación de los casos notificados. El AFCOS rumano realiza un trabajo

de coordinación únicamente a partir de los acuerdos bilaterales con cada una de las autoridades del programa, aunque no hay mecanismos multilaterales de coordinación en el que participen todos los socios. En España, la constitución de un organismo destinado a asistir al AFCOS mediante la coordinación de todas las partes en la lucha contra el fraude está pendiente desde la creación del AFCOS en 2016⁴⁷.

77 El Tribunal observó en Letonia un caso de buenas prácticas de coordinación (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Coordinación entre las autoridades de gestión y las fiscalías y los órganos de investigación

En Letonia, las autoridades de investigación se negaron a incoar procedimientos penales en una serie de casos identificados por la autoridad de gestión y sus organismos intermedios delegados. Con el fin de analizar los motivos de estas denegaciones y determinar si era necesario modificar las prácticas de trabajo, el AFCOS estableció un grupo de trabajo interinstitucional en el que participaron las autoridades, el Ministerio de Justicia, la policía y la fiscalía. El grupo de trabajo se reúne ahora periódicamente para examinar los casos de sospecha de fraude en la ejecución de los fondos de cohesión.

⁴⁷ El Real Decreto que regula la composición y el funcionamiento de este organismo se aprobó finalmente el 1 de marzo de 2019 y se publicó el 19 de marzo de 2019.

Conclusiones y recomendaciones

78 Mediante esta auditoría, el Tribunal examinó si las autoridades de gestión han cumplido adecuadamente sus responsabilidades en cada etapa del ciclo de gestión de la lucha contra el fraude: prevención, detección y respuesta al fraude (así como notificación del fraude y recuperación de los fondos indebidamente abonados), y a tal efecto, si dichas autoridades:

- a) han elaborado políticas de lucha contra el fraude, realizado una evaluación exhaustiva de los riesgos y aplicado medidas adecuadas de prevención y de detección;
- b) han respondido adecuadamente al fraude detectado en colaboración con los AFCOS y otros organismos competentes dedicados a la lucha contra el fraude.

79 La conclusión general del Tribunal es que, si bien se han logrado mejoras en la forma en que las autoridades de gestión identifican los riesgos de fraude y conciben medidas preventivas, todavía necesitan reforzar la detección del fraude, la respuesta a este y la coordinación en este ámbito.

En general, las autoridades de gestión carecen de una política específica de lucha contra el fraude

80 Las autoridades de gestión rara vez elaboran una política formal de lucha contra el fraude o un documento único similar en el que se especifiquen las medidas de prevención, detección y respuesta al fraude (corrección y procesamiento) que hayan diseñado tras una evaluación de riesgos. El Tribunal considera que la elaboración y la publicación de una política formal de lucha contra el fraude en forma de un documento único e independiente es fundamental para comunicar la decisión de una autoridad de gestión de combatir el fraude activamente. Esto es de particular importancia dado que solo diez Estados miembros han adoptado una estrategia nacional contra el fraude basándose en la recomendación de la Comisión. El Tribunal considera que la falta de disposiciones que exijan a las autoridades de gestión adoptar políticas formales contra el fraude es una deficiencia en el diseño del marco de la lucha contra el fraude para el período 2014-2020 (apartados [18](#) a [21](#)).

Recomendación 1 – Desarrollar estrategias y políticas oficiales para combatir el fraude contra los fondos de la UE

- a) Los Estados miembros que no cuenten con una estrategia nacional contra el fraude (véase el apartado 20 y la nota a pie de página 19) deberían formular una. Dicha estrategia debería, al menos:
- estar basada en la evaluación de los riesgos existentes e implicar a actores experimentados de distintos ámbitos (gestores de fondos de la UE, organismos competentes de investigación del fraude y fiscalías, etc.) en su preparación;
 - definir medidas concretas para la prevención, detección, investigación y persecución del fraude, así como la recuperación y sanciones;
 - establecer disposiciones específicas para supervisar la ejecución de medidas antifraude y medir los resultados;
 - asignar explícitamente responsabilidades de ejecución, supervisión, coordinación y evaluación comparativa de medidas antifraude.
- b) Salvo que exista una estrategia nacional suficientemente detallada a nivel nacional, la Comisión debería exigir a las autoridades de gestión que desarrollen una política o una declaración oficial antifraude para los programas operativos bajo su responsabilidad. Dicha política debería servir de referencia única que especifique las estrategias de desarrollo de una cultura antifraude, la atribución de responsabilidades para combatir el fraude y el modo en que los distintos actores necesitan cooperar conforme al requisito clave 7 de las orientaciones de la Comisión.

Plazo: Antes del final de 2019

81 Conforme al enfoque de tolerancia cero frente al fraude, y durante las negociaciones y el proceso de aprobación del RDC para el período 2021-2027, los legisladores podrían estudiar la posibilidad de hacer obligatoria la adopción de estrategias o políticas antifraude nacionales.

Aunque las autoridades de gestión examinan sistemáticamente los riesgos de fraude, este proceso podría mejorarse

82 Conforme a lo dispuesto en el marco de control 2014-2020, las autoridades de gestión evalúan ahora los riesgos de fraude sistemáticamente (basándose en gran medida en las orientaciones facilitadas por la Comisión), lo cual constituye una mejora en la lucha contra el fraude (apartados **22** y **23**). Sin embargo, algunas de las autoridades de gestión visitadas por el Tribunal aplican un enfoque todavía demasiado mecánico que no incorpora las aportaciones complementarias de otras partes expertas, como los AFCOS, o las fiscalías y órganos de investigación.

83 Las autoridades de gestión concluyen en general que sus medidas existentes contra el fraude son suficientemente buenas para abordar los riesgos de fraude. El Tribunal considera que esta conclusión puede ser demasiado optimista (apartados **24** a **28**).

Recomendación 2: Realizar evaluaciones de riesgo de fraude más rigurosas haciendo participar a actores externos pertinentes en el proceso

Las autoridades de gestión, en particular las encargadas de programas de riesgo y volumen financiero particularmente elevados, deberían tratar de hacer participar a actores externos competentes con experiencia demostrada en la lucha contra el fraude (p. ej., representantes de fiscalías) en la evaluación de los riesgos y de la idoneidad de las medidas existentes contra el fraude.

Plazo: Antes del final de 2019

Las autoridades de gestión han mejorado sus medidas de prevención del fraude, pero no han logrado avances significativos en la detección proactiva

84 Las medidas complementarias contra el fraude desarrolladas en el período 2014-2020 se centran generalmente en acciones preventivas, más exhaustivas que las fijadas para el período 2007-2013 (apartados **29** a **32**)

85 Sin embargo, las medidas de detección del fraude para el período 2014-2020 siguen siendo, en gran medida, las mismas que para el período 2007-2013, diseñadas en un marco de control más débil (apartados **33** a **35**). Las autoridades de gestión no

utilizan suficientemente los análisis de datos en la detección del fraude, y la mayoría de los Estados miembros visitados no han explotado todas las posibilidades del sistema Arachne (apartados 36 to 38).

86 Las autoridades de gestión no han progresado de manera significativa hacia una detección del fraude proactiva, por ejemplo, ejerciendo controles específicos de la colusión en la contratación pública (apartado 33). Aunque las autoridades de gestión perciben que las líneas directas del fraude y los mecanismos de denuncia son métodos muy eficaces en la detección del fraude, en la práctica, menos de la mitad de las autoridades de gestión que respondieron a la encuesta del Tribunal los utilizan (apartados 34 y 35).

87 Tampoco es posible determinar la eficacia de las medidas de prevención o de detección del fraude, puesto que las autoridades de gestión no disponen de procedimientos para controlar su aplicación y evaluar su eficacia (apartados 40 y 41).

Recomendación 3 - Mejorar las medidas de detección del fraude mediante la generalización del uso de herramientas de análisis de datos, y el fomento de otros métodos proactivos de detección del fraude

- a) Las autoridades de gestión que actualmente no utilizan herramientas de análisis de datos, en particular Arachne, deberían incorporarlas por su potencial de identificar riesgos de fraude de manera sistemática y rentable;
- b) la Comisión, en su capacidad supervisora en el marco de la gestión compartida, debería promover activamente el empleo de métodos «proactivos» y otros métodos nuevos de detección del fraude, mediante la difusión periódica de casos específicos de buenas prácticas;
- c) En cooperación con el AFCOS, la Comisión debería desarrollar unas condiciones mínimas de supervisión y evaluación de la aplicación y eficacia de las medidas de prevención y detección del fraude.

Plazo: Al final de 2021

88 Durante las negociaciones y el proceso de aprobación del RDC para el período 2021-2027, los legisladores podrían considerar la posibilidad de hacer obligatorio el uso de herramientas de análisis de datos (como Arachne) para el período de

programación 2021-2027, a fin de mejorar la eficacia de la detección del fraude a un coste relativamente bajo.

Las autoridades de gestión no notifican suficientemente los casos de fraude para los informes PIF ni los remiten a las fiscalías y órganos de investigación

89 Por lo que respecta a la respuesta al fraude, el Tribunal constató que las autoridades no notifican suficientemente los casos de fraude y esto afecta a la fiabilidad de los índices de detección de fraude publicadas en los informes PIF (apartados **48** a **57**) Varias autoridades de gestión tampoco comunican sistemáticamente los casos de sospecha de fraude a los organismos de investigación y a las fiscalías (apartados **58** a **60**). El Tribunal observó que las autoridades de gestión se centran en la retirada de la financiación de la UE y no siempre recuperan importes fraudulentos de los autores ni imponen sanciones o multas disuasorias (apartados **61** y **62**). Las autoridades de gestión tampoco evalúan satisfactoriamente las posibles repercusiones transversales de los casos en los que surge una sospecha de fraude (apartados **63** y **64**, y **recuadro 4**). Todos estos aspectos limitan gravemente el efecto disuasorio de las investigaciones contra el fraude.

Recomendación 4 - Supervisar los mecanismos de respuesta al fraude para garantizar que se apliquen de forma coherente

- a) La Comisión debería establecer unos requisitos claros sobre la notificación del fraude destinados a los organismos de los Estados miembros en general y a las autoridades de gestión en particular. Dichos requisitos deberían basarse en la interpretación estándar de fraude que afecta a los intereses financieros de la UE en la nueva Directiva PIF;
- b) la Comisión debería exigir a las autoridades de gestión que evalúen sistemáticamente las implicaciones transversales de los casos de sospechas de fraude en sus sistemas de gestión y control;
- c) instar a las autoridades de gestión a que comuniquen sistemáticamente todas las sospechas de fraude a los servicios de la fiscalía o de investigación;

- d) Para garantizar que el efecto disuasorio es eficaz, las autoridades de gestión deberían adoptar medidas proporcionadas para recuperar los fondos públicos de los defraudadores y no solo retirar la certificación de los gastos de la financiación de la UE.

Plazo: Antes del final de 2019

90 Durante las negociaciones del RDC para el período 2021-2027, los legisladores podrían considerar la posibilidad de introducir sanciones y multas específicas a los responsables del fraude contra los intereses financieros de la UE. En particular, como en otros ámbitos políticos, estas medidas podrían incluir una multa monetaria específica variable en función del impacto financiero de la irregularidad, o un mecanismo para la exclusión de la financiación de la UE durante un número determinado de años.

La lucha contra el fraude queda debilitada por la insuficiente definición en el Reglamento de las funciones del AFCOS y la escasa coordinación entre los organismos de los Estados miembros

91 Por lo que respecta a la coordinación de las actividades de lucha contra el fraude, el Tribunal detectó grandes variaciones en la forma en que los AFCOS se organizan y obtienen sus recursos (apartados **66** a **70**). A este respecto, la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento de la OLAF no aporta suficiente claridad sobre las funciones mínimas de un AFCOS. No se notifica ni se sigue adecuadamente la situación de los casos de fraude (apartados **71** a **73**), puesto que los AFCOS no siempre pueden consultar la información sobre el estado de los casos de fraude en vías de investigación. La frecuente falta de coordinación incide negativamente en la eficacia de la lucha contra el fraude (apartados **74** a **78**).

Recomendación 5 - Apoyar la expansión de la función de los AFCOS de mejorar la coordinación

La Comisión debería instar a los Estados miembros a que amplíen la función coordinadora de los AFCOS con las autoridades de gestión para que actúen de enlace con todos los órganos nacionales encargados de investigar y perseguir penalmente los casos de presunto fraude;

Plazo: Antes del final de 2019

92 Respetando el derecho de los Estados miembros a la flexibilidad en la definición y organización de su propio trabajo contra el fraude de acuerdo con el principio de subsidiariedad, los legisladores de la UE podrían considerar la posibilidad de determinar funciones mínimas del AFCOS. Esto podría hacerse, por ejemplo, en el contexto del proceso legislativo en curso para modificar el Reglamento OLAF y garantizar el papel eficaz de coordinación de los AFCOS. Las funciones de los AFCOS podrían comprender, como mínimo, lo siguiente:

- el contacto entre las autoridades de gestión (y otras autoridades responsables de los programas) y otros órganos de los Estados miembros que participen en la lucha contra el fraude, en particular, las fiscalías y los órganos de investigación;
- supervisar el estado de cada caso y notificar a la Comisión el seguimiento dado por las autoridades de gestión responsables, con la debida consideración a la confidencialidad de las investigaciones en curso;
- con vistas a la elaboración de los informes PIF por la Comisión, certificar anualmente que la información registrada en el IMS es completa, fiable, exacta y actualizada;

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión de 27 de marzo de 2019.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Acrónimos y abreviaturas

AFCOS: Servicio de coordinación antifraude

FDR: Fraud detection rate

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FRA: Fraud Risk Assessment

FSE: Fondo Social Europeo

IMS: Sistema de Gestión de Irregularidades

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (*Office européen de lutte antifraude*)

PO: Programa operativo

RDC: Reglamento sobre disposiciones comunes

Glosario

Arachne: Herramienta informática de clasificación del riesgo desarrollada por la Comisión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana) para el FEDER, los fondos de cohesión y el FSE, y puesta a disposición de los Estados miembros sin costes a cambio de los datos de gestión.

Autoridades del programa: Organismos de los Estados miembros encargados de gestionar y supervisar la ejecución de programas operativos financiados por los fondos estructurales y de inversión europeos. Existen tres tipos: autoridades de gestión (apoyadas con frecuencia por los organismos intermedios), autoridades de certificación y autoridades de auditoría.

- Las autoridades de gestión se ocupan de la gestión general de cada programa operativo, y a menudo cuentan con el apoyo de los organismos intermedios delegados. Sus tareas consisten principalmente en la selección de operaciones subvencionables y la realización de controles financieros de dichas operaciones. Las autoridades de gestión son la principal autoridad responsable de establecer medidas contra el fraude.
- Las autoridades de certificación (AC) son responsables de elaborar las cuentas anuales y de certificar su integridad y exactitud. También se encargan de presentar las solicitudes de pago a la Comisión. Los controles que pueden efectuar las autoridades de certificación llevan a identificar sospechas de fraude.
- Las autoridades de auditoría son organismos independientes regionales o nacionales que se encargan de determinar si las cuentas anuales presentadas por las autoridades de certificación reflejan una imagen fiel y exacta, si los gastos declarados a la Comisión son legales y regulares y si los sistemas de control de los programas operativos funcionan adecuadamente. Las autoridades de auditoría pueden abordar medidas de lucha contra el fraude establecidas por las autoridades de gestión mediante sus auditorías de sistemas y también pueden identificar sospechas de fraude a través de sus auditorías de operaciones o transacciones.

COCOLAF: Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude establecido por la Decisión de la Comisión 94/140/CE de 23 de febrero de 1994. El comité coordina la acción de los Estados miembros y la Comisión Europea para combatir el fraude que afecta los intereses financieros de la Comunidad.

El COCOLAF supervisa una serie de otros grupos que tratan cuestiones específicas:

- Grupo de prevención del fraude;
- grupo de información y análisis de irregularidades fraudulentas y de otro tipo;
- grupo del Servicio nacional de coordinación antifraude (AFCOS);
- Red OLAF de Comunicadores Antifraude (OAFCN).

Disuasión del fraude: Repercusiones supuestas de las políticas y medidas contra el fraude para reducir la probabilidad de que las personas físicas y jurídicas actúen de manera fraudulenta.

EGESIF: Grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que asiste a la Comisión en la aplicación de la legislación en materia de política de cohesión de la UE y en la coordinación y el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros.

El EGESIF debate y aprueba orientaciones específicas sobre distintos temas relacionados con la ejecución de los fondos de cohesión. Pese a no ser jurídicamente vinculantes, la Comisión se vale generalmente de estas orientaciones para evaluar el trabajo de las autoridades de los Estados miembros. En el período de programación 2007-2013, este grupo fue denominado COCOF.

Fraude demostrado: Irregularidad juzgada como «fraude» mediante una resolución firme de un tribunal penal.

Irregularidad: Acto u omisión contrarios al Derecho de la UE (o de una ley nacional relativa a su aplicación) que tiene un impacto potencialmente negativo en los intereses financieros de la UE. Los Estados miembros notificarán a la Comisión las irregularidades por un valor superior a 10 000 euros.

Irregularidades notificadas como fraudulentas: Término que la Comisión utiliza en sus informes PIF anuales para distinguir los casos de sospechas de fraude y fraude demostrado que notifican los Estados miembros de otras irregularidades que no se consideran deliberadas.

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF): Servicio de la Comisión competente en la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE. La OLAF se encarga de desarrollar y coordinar las políticas de la UE en materia de lucha contra el fraude y realizar las investigaciones de fraude y corrupción que afectan a los fondos de la UE (ingresos y gastos) y/o funcionarios de la UE.

PIF: Relativo a la protección de los intereses financieros de la UE. Proviene del francés "*protection des intérêts financiers*".

Política de lucha contra el fraude: Instrumento que sirve para comunicar la resolución por parte de una organización de abordar y combatir el fraude. Esta política debería cubrir lo siguiente:

- Estrategias para el desarrollo de una cultura contra el fraude.
- Reparto de responsabilidades para abordar el fraude.
- Mecanismos de notificación ante la sospecha de casos de fraude.
- Cooperación entre los distintos agentes.

Primer acto de comprobación administrativa o judicial: Primera evaluación por escrito realizada por una autoridad competente, administrativa o judicial, que, basándose en hechos concretos, demuestre la existencia de una irregularidad, de forma deliberada o no, que afecte al presupuesto de la UE.

Servicio nacional de coordinación antifraude (AFCOS): Organismo designado por cada Estado miembro conforme al Reglamento de la OLAF para facilitar la cooperación y el intercambio de información con la OLAF.

La política de lucha contra el fraude debe ser bien visible dentro del organismo (transmitirse a cualquier persona que se incorpore al personal, incluirse en intranet), y debe dejarse claro al personal que se va a ejecutar enérgicamente (a través de actualizaciones periódicas de cualquier asunto relacionado con el fraude e informes de los resultados de las investigaciones sobre fraudes). *Fuente: EGESIF_14-0021-00, sección 4.1 y anexo 3)*

Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS): Aplicación web utilizada por los Estados miembros para notificar irregularidades (fraudulentas y no fraudulentas) en el ámbito de gestión compartida.

Sospecha de fraude: Irregularidad que da lugar al inicio de procedimientos administrativos o judiciales a nivel nacional para determinar si el acto o la omisión fueron deliberados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN EL GASTO DE COHESIÓN DE LA UE: LAS AUTORIDADES DE GESTIÓN TIENEN QUE REFORZAR LA DETECCIÓN, LA RESPUESTA Y LA COORDINACIÓN»

RESUMEN

III. La Comisión ha encargado un estudio externo: «*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*¹» (Prevención del fraude y la corrupción en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos – evaluación de las prácticas en los Estados miembros de la UE) para evaluar el establecimiento de medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude. Este se publicó en noviembre de 2018.

Dicho estudio, basado en el análisis de cincuenta programas, concluyó que los esfuerzos contra el fraude estuvieron más formalizados y fueron más sistemáticos en el período 2014-2020. La gran mayoría de las autoridades de gestión utilizó la herramienta de evaluación del riesgo proporcionada por la Comisión en sus Orientaciones de 2014. El proceso de evaluación del riesgo de fraude es un ejemplo que demuestra la mayor formalización de los esfuerzos contra el fraude. El estudio menciona que llevar a cabo dicho proceso con una lista de controles recomendados por la Comisión contribuyó a que algunas autoridades adoptasen nuevos controles de detección o a que mejorasen los ya existentes. Por ejemplo:

- La existencia de una «Comisión de expertos en licitaciones» ofrece a los licitadores la posibilidad de dirigirse a dicha Comisión en caso de que el procedimiento se considere defectuoso;
- Presupuestos predefinidos a través de estudios de mercado, pero que no se divulgan (manipulación de la contratación pública);
- Uso de herramientas de TI para la identificación de solicitudes dobles (manipulación de los costes y la calidad);
- Colaboración con la contratación pública o las autoridades de competencia (licitaciones colusorias);
- Mecanismo de denuncia para los beneficiarios.

La Comisión ha diseñado una herramienta de prospección de datos, Arachne, la cual promueve activamente y ofrece a los Estados miembros de manera gratuita. En la actualidad se utiliza en 165 programas para mejorar la detección de alertas de fraude.

IV. En sus informes anuales sobre la protección de los intereses financieros de la UE (informes PIF), la Comisión ha señalado en repetidas ocasiones la posibilidad concreta de una notificación insuficiente por parte de algunos Estados miembros. La Comisión desarrolla cada vez más IMS y proporciona orientaciones a los Estados miembros sobre la notificación a fin de mitigar tales riesgos. Asimismo, las tasas de detección del fraude y su análisis plurianual correspondiente han sido diseñados teniendo en cuenta tales deficiencias.

En el marco de su Estrategia revisada de lucha contra el fraude (CAFS), la Comisión tiene el objetivo de mejorar su análisis sobre la base de elementos adicionales, en particular mediante la elaboración de perfiles de cada país para comprender mejor las diferencias en la detección y la notificación entre los Estados miembros.

¹ Enlace al estudio: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

V.

Primer guion: La Comisión apoya plenamente la adopción de estrategias nacionales de lucha contra el fraude por parte de los Estados miembros y, a tal fin, ha desarrollado directrices sobre las estrategias nacionales de lucha contra el fraude bajo la supervisión del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF). La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que diez Estados miembros ya lo hayan hecho. A través de sus orientaciones, la Comisión también ha recomendado que las autoridades de gestión utilicen declaraciones políticas de lucha contra el fraude.

La Comisión continuará fomentando la adopción de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude (NAFS) por parte de los Estados miembros y prestándoles la asistencia necesaria. Sin embargo, no cuenta con ninguna base jurídica para exigir que todas las autoridades de gestión adopten una política formal y autónoma de lucha contra el fraude a nivel de programa operativo. A pesar de ello, la Comisión ha recomendado a las autoridades de gestión que publiquen una declaración política de lucha contra el fraude y ha propuesto orientaciones para hacerlo.

Segundo guion: La Comisión apoya y fomenta la cooperación entre las autoridades de los Fondos de Cohesión y otros actores nacionales clave de la lucha contra el fraude en general, y lo seguirá haciendo, en particular para los programas que presentan riesgos especialmente elevados o que implican grandes volúmenes financieros, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

Tercer guion: La Comisión ya ha elaborado amplias orientaciones para los Estados miembros sobre las medidas de prevención y detección del fraude. La Comisión apoya y seguirá promoviendo activamente el uso de cualquier herramienta de prospección de datos, incluida, en particular, Arachne, por parte de las autoridades responsables de los programas. La Comisión ha diseñado Arachne específicamente para responder a las necesidades de dichas autoridades en virtud de la política de cohesión y la ofrece a los Estados miembros de manera gratuita.

Cuarto guion: De acuerdo con las disposiciones del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), la Comisión supervisará la aplicación de las medidas antifraude que deben adoptar los Estados miembros a nivel de los programas operativos. Además, en el marco de su estrategia revisada de lucha contra el fraude, la Comisión está elaborando perfiles de cada país sobre las capacidades de lucha contra el fraude de los Estados miembros en relación con la prevención y la detección, entre otros. Dichos perfiles de países ayudarán a evaluar mejor la aplicación de las medidas de prevención y detección del fraude. Sin embargo, medir la eficacia de los métodos de prevención y detección del fraude es una tarea difícil y sumamente compleja, ya que en el fraude influyen una gran variedad de factores exógenos, de los cuales no todos son específicos del ámbito político.

Quinto guion: La Comisión seguirá alentando a los Estados miembros a que refuercen el papel de coordinación de los Servicios de coordinación antifraude (AFCOS), en particular mediante la expansión de su red.

VI.

La Comisión evaluará cuidadosamente cualquier modificación de este tipo que presenten los legisladores.

VII. La Comisión está de acuerdo con el TCE en la importancia de garantizar la eficacia de los AFCOS y podría apoyar una definición más clara de sus funciones. La propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento OLAF ya representa una mejora significativa con respecto a la situación actual, ya que los AFCOS tendrían que garantizar que se preste asistencia a la OLAF, independientemente de cómo se haga (es decir, directamente por los AFCOS o por una autoridad distinta que actúe a petición de los AFCOS).

INTRODUCCIÓN

05. El Reglamento sobre disposiciones comunes para el período 2014-2020 introdujo por primera vez el requisito de aplicar un enfoque basado en los riesgos, así como medidas antifraude eficaces y proporcionadas a nivel de programa operativo. Este es un paso importante hacia una mejor gestión financiera y la protección del presupuesto de la UE.

07. La plataforma de información antifraude a la que hace referencia el TCE es el Sistema de Información contra el Fraude (AFIS) de la OLAF.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 08 y 09:

La cantidad de sospechas de fraude y de irregularidades no fraudulentas notificadas por las autoridades de los Estados miembros en virtud de la política de cohesión puede interpretarse como una muestra de la creciente capacidad de los Estados miembros de detectar y notificar irregularidades, incluidos los casos de posible fraude, a la Comisión. Las repercusiones financieras varían considerablemente entre los Estados miembros y de un año a otro.

En los informes PIF, la Comisión ha observado regular y sistemáticamente que esto puede deberse a que los proyectos financiados en particular por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) podrían implicar grandes sumas de dinero en comparación con otros ámbitos políticos.

10. Con respecto a Eslovaquia, la alta tasa de detección de fraude para 2007-2013 se debe, al menos en parte, a unos cuantos casos (4) que implican importes financieros excepcionales, los cuales fueron notificados en 2017.

OBSERVACIONES

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 18 y 19:

La Comisión apoya plenamente la adopción de estrategias nacionales de lucha contra el fraude por parte de los Estados miembros a través de las cuales estos indican a los beneficiarios y al público en general la manera en la que pretenden luchar contra el fraude. Cabe señalar que no existe ninguna obligación jurídica para los Estados miembros de adoptar una estrategia nacional de lucha contra el fraude. A pesar de ello, diez Estados miembros han adoptado una estrategia de este tipo y un Estado miembro está actualizando su estrategia existente (véase el Informe PIF de 2017).

Las Orientaciones de la Comisión para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas sobre la evaluación del riesgo de fraude y las medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude (EGESIF 14-0021 de 16 de junio de 2014) incluyen una plantilla de uso voluntario para las declaraciones políticas de lucha contra el fraude a nivel de programa.

El objetivo de tal declaración es indicar a los beneficiarios y al público la tolerancia cero frente al fraude y la manera en la que las autoridades de gestión pretenden luchar contra el mismo.

Además, a fin de aumentar la concienciación sobre el fraude y la corrupción y de asistir a las autoridades de gestión en la lucha contra el fraude, la Comisión organizó varios seminarios sobre la lucha contra el fraude y la corrupción en los Estados miembros en 2014 y 2015 en colaboración con Transparencia Internacional.

La Comisión hace referencia asimismo a sus orientaciones sobre cómo evaluar los requisitos clave de los sistemas de gestión y de control y, en particular, el criterio de evaluación 7.3 en relación con el séptimo requisito clave sobre «medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude». A pesar de que dicho requisito clave no se refiere a una política contra el fraude como tal, sino a la necesidad de llevar a cabo una autoevaluación que conduzca a controles específicos, también añade aspectos distintos a la evaluación de los riesgos de fraude identificados y deja claro cuál debe ser la posición de las autoridades responsables de los programas contra el fraude.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 20 y 21:

En primer lugar, la Comisión considera que los Estados miembros han adoptado una serie de medidas para aplicar las orientaciones y cumplir sus obligaciones en virtud del Reglamento. Una de las conclusiones del estudio externo sobre las medidas contra el fraude en los Estados miembros encargado por la Comisión es que los esfuerzos de esta última para luchar contra el fraude y la corrupción han catalizado una serie de cambios a nivel de los Estados miembros y han dado lugar a un enfoque más estructurado y sistemático. En particular, llevar a cabo la evaluación del riesgo de fraude de conformidad con los criterios establecidos en la plantilla ayudó a prestar más atención a los riesgos de fraude y corrupción, y creó vínculos claros entre los riesgos identificados y las medidas atenuantes específicas (estudio externo citado, pág. 49).

En segundo lugar, la combinación de las deficiencias mencionadas en el séptimo requisito clave con otros requisitos clave no esenciales es lo que puede definirse como «graves deficiencias a nivel del sistema de gestión y control en general» y, por consiguiente, conducir a interrupciones en el plazo para el pago o en la corrección financiera. En este contexto, el cuarto «verificaciones de gestión adecuadas» y el decimosexto requisitos clave «auditorías de operaciones adecuadas» actúan como controles atenuantes, ya que permiten la detección de posible fraude. El incumplimiento de un aspecto del sistema de gestión y de control relacionado con las repercusiones financieras sobre la legalidad y la regularidad de la(s) operación(es) subyacente(s) conduce a la interrupción del pago o a correcciones financieras efectuadas por la Comisión. Por consiguiente, la Comisión considera que el marco jurídico para 2014-2020 se ha visto claramente reforzado con la introducción de la obligación de aplicar medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, a pesar de que no se imponga ningún requisito legal para las políticas formales contra el fraude.

Las condiciones favorables son pocas y se centran más en los objetivos específicos del fondo en cuestión. Una vez que se cumplen, estas pretenden «favorecer» que las autoridades de los Estados miembros comiencen la ejecución de los fondos. Las medidas contra el fraude tienen por objeto minimizar los riesgos y deben revisarse periódicamente. Por lo tanto, tales medidas no son aptas para su inclusión en las condiciones favorables.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 22 y 23 bis:

La herramienta de evaluación del riesgo de fraude de la Comisión, práctica y lista para usar, mencionada por el TCE, permite un enfoque coherente con respecto a las evaluaciones del riesgo en los Estados miembros para todos los programas.

El estudio externo sobre las medidas contra el fraude mencionado por el TCE confirmó que ahora las autoridades de gestión evalúan los riesgos de fraude conforme a los requisitos del marco de control correspondiente al período 2014-2020, determinan el grado de preparación de los controles internos existentes para abordar los riesgos ligados a los distintos supuestos de fraude e identifican los ámbitos en los que se precise realizar controles complementarios. Los nuevos requisitos han conducido a un enfoque más estructurado con respecto a la evaluación del riesgo de fraude.

Asimismo, la Comisión ha realizado presentaciones prácticas sobre el uso de su herramienta de evaluación del riesgo recomendada durante seminarios de sensibilización sobre la lucha contra el fraude y contra la corrupción en 2014 y 2015, que cubren a quince Estados miembros (BG, CZ, EE, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI, SK). Además, en 2015, se presentó la herramienta a todos los Estados miembros como parte de la formación sobre el sistema de gestión de irregularidades (IMS). La Comisión comparte la conclusión del TCE de que los Estados miembros han utilizado el modelo diseñado por la Comisión.

La Comisión seguirá apoyando a las autoridades de los Estados miembros para mejorar su capacidad administrativa en la lucha contra el fraude. Por ahora, está previsto el nuevo módulo de formación para expertos (en cooperación con el IEAP) sobre la **identificación y prevención del fraude y la corrupción en los fondos EIE 2014-2020**, así como un estudio de seguimiento, que se basará en los resultados del estudio de evaluación.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 24 y 25:

La Comisión considera que las autoridades de gestión por lo general adoptan un enfoque más proactivo en la evaluación de los riesgos de fraude.

La opinión de la Comisión se ve confirmada por el estudio externo, que concluyó que en la mayoría de los programas operativos (40) las autoridades adoptaron un enfoque activo en la elaboración de sus evaluaciones del riesgo de fraude y que una gran mayoría de las evaluaciones del riesgo de fraude basadas en la plantilla de la Comisión (76 %) se cumplimentaron exhaustivamente, el 14 % solo de manera parcial, mientras que el 8 % solo contenía información básica. Las dos evaluaciones del riesgo de fraude que contenían la menor información fueron de los programas operativos en los que se había adoptado un enfoque pasivo. El estudio también concluye que, además, algunas autoridades ampliaron el alcance de las autoevaluaciones del riesgo de fraude a otros tipos de riesgos, mientras que otras autoridades de gestión dieron mayor granularidad a su evaluación. Asimismo, las autoridades de gestión observan una mayor toma de conciencia por parte de su personal con respecto a la importancia de la evaluación del riesgo de fraude y de la mejora de los sistemas de TI utilizados para prevenir y detectar el fraude.

De acuerdo con las Orientaciones de la Comisión, el proceso de lucha contra el fraude comienza con una autoevaluación basada en el conocimiento de las autoridades de gestión sobre el entorno y sus riesgos de fraude específicos, así como sobre los sistemas de fraude comúnmente reconocidos y recurrentes. La Comisión recomienda al equipo de autoevaluación que los actores más importantes participen en el proceso, lo cual podría implicar distintos departamentos de la autoridad de gestión (AG), así como la autoridad de certificación (AC) y los organismos de ejecución (OE). La inclusión de los AFCOS u otros organismos especializados queda a discreción de las autoridades de gestión (sección 3.2). La autoridad de auditoría (AA) revisará el proceso sin desempeñar ninguna función directa. Con respecto a la evaluación del riesgo de fraude, el estudio externo también confirma que la participación de varias autoridades en las actividades de lucha contra el fraude (AG, OE, AA, AC, AFCOS y autoridades policiales) conduce a una mejor coordinación de tales actividades y reduce los riesgos de fraude.

26. La evaluación del riesgo de fraude es un ejercicio continuo que debe ajustarse y revisarse durante la aplicación del programa.

Primer guion: El modelo de garantía correspondiente al período 2014-2020 se basa en la supervisión de la autoridad de gestión por parte de la autoridad de auditoría a través de auditorías de sistemas y de operaciones, lo que da lugar a una evaluación de cada uno de los requisitos clave de los sistemas de gestión y de control, incluido el séptimo requisito clave que se refiere específicamente a las medidas contra el fraude. En el caso de Bulgaria, la autoridad de auditoría ha detectado algunos riesgos de fraude y la autoridad de gestión responsable ha adoptado medidas adecuadas para corregir la situación. Por consiguiente, el sistema general sirvió para garantizar medidas más firmes contra el fraude.

Segundo guion: La Comisión examinará las posibles medidas para sensibilizar a las autoridades francesas y para mejorar la evaluación de las autoridades de gestión y de auditoría pertinentes en el contexto de las reuniones anuales correspondientes.

Tercer guion: El ejemplo de España demuestra que la autoridad de gestión toma muy en serio sus responsabilidades en relación con las medidas contra el fraude y la supervisión de los organismos intermedios. A través de la evaluación encargada, la autoridad de gestión podría recomendar medidas para corregir las debilidades identificadas, seguidas de la sección de auditoría interna de la autoridad de gestión.

Quinto guion: Los servicios de la Comisión han hecho recomendaciones de auditoría a Hungría para mejorar aún más sus medidas contra el fraude. Por ejemplo, las autoridades de gestión húngaras deben garantizar que los procedimientos de verificación en las etapas de verificación de la selección

y de la gestión incluyan medidas proporcionadas contra el fraude, incluida la adaptación del subsistema de TI.

Por lo tanto, la Comisión espera que la evaluación del riesgo de fraude en Hungría mejore.

27. Cabe señalar que se espera de los Estados miembros que establezcan medidas contra el fraude teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. Tales medidas siempre pueden mejorarse sobre la base de los casos de detección de fraude y los nuevos riesgos identificados; sin embargo, deberán seguir siendo proporcionadas al riesgo identificado.

El estudio de evaluación externo concluyó que las medidas contra el fraude establecidas en general son proporcionadas a los riesgos identificados, incluso cuando se tiene en cuenta que algunas autoridades podrían subestimar los riesgos durante su autoevaluación. Además, las autoridades de gestión propusieron medidas atenuantes de creación propia en respuesta a los riesgos identificados más allá de lo que había propuesto la Comisión, lo cual sugiere que se llevó a cabo una cierta reflexión sobre la mejor manera de abordar los riesgos.

29. La Comisión recomienda a las autoridades de gestión que adopten un enfoque proactivo, estructurado y específico para la gestión del riesgo de fraude. De conformidad con el principio de proporcionalidad incorporado en las disposiciones normativas, las medidas basadas en los riesgos también deben ser rentables.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 30 a 32:

De acuerdo con las Orientaciones de la Comisión sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, la mayoría de las veces los métodos de prevención giran en torno a la implantación de un potente sistema de control interno, junto con una evaluación del riesgo de fraude proactiva, estructurada y específica. Asimismo, la formación integral y las actividades de sensibilización, así como el desarrollo de una cultura «ética» (código de conducta, declaraciones de misión) y una asignación clara de responsabilidades (para establecer un sistema de gestión y de control que luche contra el fraude de manera eficaz) también pueden ser muy útiles en la lucha contra el fraude y en la reducción de las oportunidades para cometer fraude. Además de lo anterior, la Comisión también propone otras medidas atenuantes para ámbitos específicos (conflicto de intereses, contratación pública, doble financiación) que, de acuerdo con el estudio externo, casi todas las autoridades de los Estados miembros de la muestra utilizan en sus mecanismos de prevención del fraude. Asimismo, el estudio concluyó que algunos Estados miembros, además de utilizar lo que ha propuesto la Comisión, también desarrollaron sus propias medidas para prevenir el fraude.

Por otra parte, la Comisión está explorando nuevas formas innovadoras de prevenir las prácticas corruptas en proyectos financiados con fondos de la UE y de garantizar que el dinero de los contribuyentes se gaste de manera eficaz y transparente, tales como los pactos de integridad piloto a los que hace referencia el Tribunal en el recuadro 1.

En los últimos años, la Comisión también ha publicado documentos específicos para reforzar la prevención del fraude, la mayoría de ellos bajo la supervisión del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF). Por ejemplo:

- «Fraud in Public Procurement – A collection of red flags and best practices» (El fraude en la contratación pública. Recopilación de alertas y buenas prácticas) (2017);
- Directrices sobre las estrategias nacionales de lucha contra el fraude (2014 y 2016);
- Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión (2013);
- Compendio de casos anónimos. Acciones estructurales (2012).

33. La prevención y la detección del fraude están interrelacionadas. La detección forma parte de los controles normales establecidos para todos los programas, tanto a nivel de la autoridad de gestión (verificaciones de gestión) como al de la autoridad de auditoría (auditorías y controles).

El estudio externo confirmó que las autoridades de gestión han desarrollado controles adicionales para complementar los recomendados por la Comisión para el período 2014-2020. Estos incluyen asimismo medidas que contribuyen a la detección del fraude, tales como:

- La existencia de una «Comisión de expertos en licitaciones» ofrece a los licitadores la posibilidad de dirigirse a dicha Comisión en caso de que el procedimiento se considere defectuoso;
- Presupuestos predefinidos a través de estudios de mercado, pero que no se divulgan (manipulación de la contratación pública);
- Uso de herramientas de TI para la identificación de solicitudes dobles (manipulación de los costes y la calidad);
- Colaboración con la contratación pública o las autoridades de competencia (presentación de ofertas colusoria);
- Mecanismo de denuncia para los beneficiarios.

Algunas autoridades responsables de los programas ya aprovechan de manera más exhaustiva las oportunidades que ofrecen las herramientas de prospección de datos existentes y disponibles, tales como Arachne. Por ejemplo, como herramienta de puntuación y de detección de riesgo para examinar en los procesos de asignación y concesión posibles empresas beneficiarias, sus beneficiarios efectivos y socios comerciales, para evaluar posibles conflictos de intereses y riesgos de doble financiación, identificar señales de alerta y aumentar la eficacia y la eficiencia de las verificaciones de gestión.

Por último, en el Informe PIF de 2017, la Comisión recomendó a los Estados miembros que explotasen el potencial del análisis de riesgo (centrando los controles en los perfiles de riesgo de los proyectos, que deben diseñarse y adaptarse sobre la base de evaluaciones detalladas) con vistas a desarrollar sus capacidades de detección proactiva.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 34 y 35:

La ausencia de canales seguros de denuncia para informar de casos de fraude fue una gran preocupación expresada en las respuestas a la consulta pública de la Comisión en 2017.

La propuesta actual de la Directiva de protección de los denunciantes incluye que los cauces internos y externos de denuncia deben garantizar la confidencialidad en todas las entidades de los sectores privado y público en la UE.

La Directiva propuesta exige que: i) las entidades jurídicas de los sectores privado y público, ii) las autoridades competentes y iii) los Estados miembros proporcionen información de fácil acceso sobre los cauces de denuncia, la protección, las condiciones para beneficiarse de la protección y los recursos disponibles, aumentando así la seguridad jurídica de los denunciantes. Asimismo, la propuesta establece que los informantes tienen derecho a protección si, en el momento de la denuncia, tienen motivos razonables para creer que la información notificada entra en el ámbito de aplicación de la Directiva. Tal salvaguarda garantiza que los denunciantes no pierdan protección si, al final, resulta ser que la notificación no entra en el ámbito de aplicación (si, por ejemplo, la infracción incluyó el uso de fondos nacionales y no de la UE).

Con respecto a la concienciación, las modificaciones que se están debatiendo con los legisladores hacen explícito que los denunciantes anónimos están protegidos en caso de que su identidad sea revelada posteriormente y de que cumplan las condiciones para la protección establecidas en la propuesta.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 36 y 37:

Arachne como herramienta de puntuación de riesgo puede aumentar la eficiencia de la selección, las verificaciones de gestión y la auditoría de los proyectos, y fortalecer aún más la identificación, la prevención y la detección del fraude. El uso eficaz de Arachne es una buena práctica para identificar señales de alerta y medidas destinadas a combatir el fraude, y debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la adecuación de los controles actuales de prevención y de detección establecidos. En los informes PIF de 2015 y posteriores, la Comisión recomendó explícitamente que los Estados miembros aumentasen su uso de las herramientas de TI para evaluar el riesgo (en concreto, Arachne) y el análisis de riesgo, y destacó su importancia en la lucha contra el fraude.

Algunas autoridades responsables de los programas ya aprovechan de manera más exhaustiva las oportunidades que ofrecen las herramientas de prospección de datos existentes y disponibles, tales como Arachne. Por ejemplo, como herramienta de evaluación y de detección de riesgo para examinar, en los procesos de asignación y concesión, a posibles empresas beneficiarias, a sus beneficiarios efectivos y socios comerciales, para evaluar posibles conflictos de intereses y riesgos de doble financiación, y para identificar señales de alerta y aumentar la eficacia y la eficiencia de las verificaciones de gestión.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 33.

37.

Primer guion: En febrero de 2019, los servicios de la Comisión organizaron una reunión con las autoridades griegas para aclarar su posición con respecto a la integración del uso de Arachne en el sistema de gestión y de control para los programas griegos. La conclusión de dicha reunión es que Arachne podría complementar las herramientas desarrolladas de manera interna por las autoridades griegas responsables de los programas y, por consiguiente, es necesario seguir trabajando, junto con la Comisión, para integrar Arachne en el sistema de gestión y de control.

Segundo guion: La Comisión insta de manera continua a los Estados miembros a que actualicen periódicamente los datos operativos a fin de explotar la plena capacidad de la herramienta de prospección de datos Arachne. En relación con los cuatro Estados miembros auditados por el TCE, la Comisión observa un aumento del número de usuarios activos o del número de programas operativos cubiertos por Arachne.

Tercer guion: Los órganos de investigación pueden utilizar Arachne en función de cada caso concreto con el debido respeto de la normativa sobre la protección de datos.

38. La Comisión continúa visitando a las autoridades responsables de los programas para promover los beneficios y las funciones de la herramienta de prospección de datos Arachne. Al mismo tiempo, la Comisión también explora la posibilidad de concentrarse más en las zonas de riesgo, ya sea mediante la eliminación de indicadores (obsoletos) o mediante la creación de nuevos indicadores, por ejemplo, un indicador para confirmar la condición de pyme de una empresa.

La percepción de algunos Estados miembros de que la utilidad de la herramienta depende del número de programas operativos que carguen y descarguen datos periódicamente es incorrecta.

La utilidad de Arachne depende, en cambio, de la aportación por parte de las autoridades de sus propios datos de los programas periódicamente actualizados. A continuación, Arachne comprueba y procesa tales datos internos de los programas operativos con los datos sobre empresas en Europa y en el mundo, provenientes de bases de datos externas.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 40 y 41:

La lucha contra el fraude es un proceso continuo que comienza con la puesta en práctica de una evaluación del riesgo de fraude y la adopción de medidas atenuantes. Las autoridades de auditoría de los Estados miembros deben revisar sistemáticamente la aplicación de medidas efectivas y

proporcionadas contra el fraude a nivel de los organismos intermedios como parte de sus auditorías de sistemas (el séptimo requisito clave evalúa la adecuación de tales medidas)². Asimismo, la Comisión audita la aplicación de medidas contra el fraude.

Los resultados de las auditorías de la Comisión y de las autoridades nacionales hasta ahora demuestran que de los 263 programas operativos examinados, 100 cuentan con medidas contra el fraude que funcionan bien, en 152 programas las medidas contra el fraude funcionaban bien, pero requerían algunas mejoras y en 11 dichas medidas requerían mejoras significativas.

La eficacia de las medidas de prevención del fraude es difícil de medir, especialmente durante los primeros años de aplicación, ya que está relacionada con el nivel de gasto sobre el terreno y la certificación a la Comisión.

Se puede hacer un seguimiento de la detección del fraude, pero medir su eficacia necesitaría una comparación con el alcance total desconocido del fraude, incluido el fraude no detectado. Sin embargo, como ya se ha indicado en la respuesta de la Comisión al Informe Especial n.º 1/2019, no existe ningún método rentable para estimar el fraude no detectado de forma fiable y justificablemente suficiente para las políticas basadas en pruebas. Además, la eficacia de la detección del fraude depende asimismo de factores exógenos.

La Comisión insta a los Estados miembros a que utilicen los resultados de las autoridades de auditoría para elaborar planes de acción a fin de atender los errores y los riesgos encontrados. Por otra parte, cada vez que se detecta un error o un riesgo en el sistema de gestión y de control de los programas operativos, las autoridades de gestión y los organismos centrales intervienen y revisan las normas de procedimiento aplicables a las actividades de control en cuestión. Por lo tanto, el análisis anual de riesgo de fraude no muestra los errores encontrados durante el año.

43. Cabe señalar que el modelo de garantía correspondiente al período 2014-2020 se ha visto reforzado considerablemente con respecto a la rendición de cuentas de los Estados miembros, lo cual, junto con el nuevo requisito de aplicar medidas antifraude establecido por el artículo 125, apartado 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (RDC), puede explicar la tendencia descrita por el TCE.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 44 y 45:

En el informe PIF de 2017, la Comisión publicó su propio análisis de los «motivos para realizar el control» (un ámbito estructurado) que condujo a la detección en el período de programación 2007-2013. Los resultados son similares y complementarios³. No obstante, la Comisión llega a conclusiones distintas a partir de tal análisis. El mayor número de detecciones procedentes de fiscalías y órganos de investigación se ha subrayado desde el Informe PIF de 2014⁴ y, de acuerdo con el análisis de la Comisión, está relacionado con la eficacia de las investigaciones y las sólidas capacidades de investigación de las autoridades en cuestión.

46. El Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea establece la obligación de todas las autoridades competentes de informar de casos de fraude que afecten los intereses financieros de la UE a la Fiscalía Europea⁵. Esto incluye a las autoridades de gestión.

² Las Orientaciones de la Comisión mencionan: «Dependiendo del resultado de estas auditorías y del entorno de riesgo de fraude que se haya detectado, pueden realizarse auditorías de seguimiento con la frecuencia que se precise». Se recomienda un planteamiento específico y proporcionado.

³ Véase SWD(2018) 386 final 2/2, apartado 4.3, páginas 86 a 88.

⁴ Véase COM(2015) 386 final, apartado 4.2.2, página 23.

⁵ DO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

Además, tal como se establece en el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, la OLAF seguirá desempeñando su importante papel en la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilícita que afecte los intereses financieros de la Unión en todos los Estados miembros.

Por último, las disposiciones en materia de notificación de irregularidades, incluido el fraude, establecidas en la legislación sectorial, obligan a los Estados miembros a informar a la Comisión del resultado de cualquier procedimiento relacionado con casos de fraude.

Las obligaciones antes mencionadas también se aplican a las autoridades de gestión.

Asimismo, la Comisión ha recomendado incorporar las medidas antifraude en el marco de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude⁶. A esta recomendación han seguido las «Directrices sobre las estrategias nacionales de lucha contra el fraude»⁷ de la Comisión. Las estrategias nacionales de lucha contra el fraude promueven la cooperación y la coordinación como elementos clave para la protección de los intereses financieros de la UE.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 47 y 48:

Cualquier uso por parte de la Comisión de los datos notificados en el IMS se basa en el conocimiento de que la notificación podría ser incompleta. Esto también se indica claramente en varios informes PIF y en el documento adjunto «Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities» (Metodología relativa a la evaluación estadística de las irregularidades notificadas)⁸. La notificación de irregularidades fraudulentas detectadas está relacionada con la eficiencia del sistema, ya que conlleva que distintos organismos y autoridades cooperen en este ámbito. Sobre la base de dichos supuestos, la Comisión ha expresado en repetidas ocasiones sus dudas sobre la fiabilidad de los datos recibidos por los Estados miembros que indican un número muy bajo de irregularidades fraudulentas.

49. El asunto relativo a las distintas interpretaciones de la definición de fraude de la UE también se ha reconocido en los informes PIF. En ocasiones, dichas diferencias de interpretación son inherentes a los distintos sistemas jurídicos y a la manera en la que se consideran algunos comportamientos (por ejemplo, el conflicto de intereses se considera como comportamiento tipificado penalmente en algunos países y, en otros, no, y se notifica en consecuencia). La Comisión propone armonizar estas definiciones en la Directiva PIF, pero esta, según ha sido aprobada por el PE y el Consejo, aunque prevé una mayor armonización de las infracciones PIF más importantes, no contiene definiciones de todas las infracciones pertinentes.

50. La Comisión considera que la constatación del TCE de que, en Hungría, las autoridades de gestión no comunican debidamente las sospechas de fraude resueltas antes de realizarse la certificación a la Comisión es principalmente una cuestión de mala interpretación de las disposiciones en materia de notificación por parte del Estado miembro. Una vez notificados, los casos de «sospecha de fraude» no deben retirarse del IMS, incluso si ya no se presentan gastos a la Comisión, como puede haber sido el caso en Hungría. La Comisión llamará la atención de las autoridades húngaras sobre la correcta aplicación de la disposición en cuestión.

51. La Comisión es consciente de que el momento de activación de las notificaciones puede variar entre los Estados miembros e incluso dentro de ellos. A tal efecto, en 2017 se finalizó el «Handbook on reporting of irregularities in shared management» (Manual sobre la notificación de irregularidades en la gestión compartida), preparado en cooperación con expertos nacionales⁹. Este

⁶ Véase el Informe PIF de 2014 - COM(2015) 386 final de 31 de julio de 2015, recomendación 1, página 30.

⁷ ARES(2016) 6943965, de 13 de diciembre de 2016, elaboradas por un subgrupo del COCOLAF sobre la «prevención del fraude» en cooperación con expertos nacionales.

⁸ Véase SWD(2016) 237 final, apartado 2.4.

⁹ ARES(2017) 5692256 de 21 de noviembre de 2017.

no resolverá todas las situaciones, pero sin duda garantizará una mayor coherencia a este respecto. Su aprobación es demasiado reciente para ya haber surtido efecto en los datos de la muestra del TCE.

Sin embargo, a fin de solucionar este problema, en sus informes PIF, la Comisión sigue un análisis plurianual que, en relación con la política de cohesión, comprende períodos de programación completos y, por consiguiente, atenúa las repercusiones de la notificación aplazada.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 53 y 54:

Siempre que hay novedades relacionadas con un caso en el IMS, las autoridades de notificación pueden y deben actualizar la información relacionada. La información podría ser imprecisa u obsoleta en un determinado momento, pero corregirse posteriormente. El IMS es un «sistema vivo», que, si bien no es perfecto, sigue siendo el sistema más completo disponible hasta la fecha.

La Comisión recuerda periódicamente a las autoridades de notificación la necesidad de controlar la calidad de la información notificada y de actualizarla cuando sea necesario.

La evaluación de las repercusiones financieras de los casos fraudulentos continúa siendo un aspecto polémico en muchos sentidos. La Comisión seguirá prestando asistencia a las autoridades nacionales, pero es improbable que las diferencias de interpretación desaparezcan por completo.

55. El bajo número de irregularidades fraudulentas notificado por algunos Estados miembros puede deberse a muchas variables, tales como el nivel de los controles de los fondos de la UE o la cantidad de fondos de la UE en comparación con la inversión pública total en ese Estado miembro.

La notificación insuficiente por parte de Francia es conocida por la Comisión y ya ha sido señalado en informes PIF anteriores, que contenían recomendaciones específicas para este Estado miembro (entre otros).

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 47-48 y 53-54.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 56 y 57:

La tasa de detección del fraude mide las repercusiones financieras de las irregularidades fraudulentas detectadas y notificadas en los pagos.

A pesar de las deficiencias mencionadas, de las cuales la Comisión es plenamente consciente, el IMS es la única herramienta que permite el análisis del fraude detectado y notificado por los Estados miembros a escala de la UE.

Sobre la base de estos análisis y teniendo en cuenta las limitaciones conocidas del sistema, la Comisión extrae conclusiones específicas con respecto a los riesgos relacionados con ámbitos políticos específicos y en lo que respecta a los esfuerzos de detección y la modalidad de notificación de los Estados miembros.

En el marco de su estrategia revisada de lucha contra el fraude, a la vez que confía en un IMS mejorado, la Comisión tiene asimismo el objetivo de mejorar sus análisis sobre la base de elementos adicionales, en particular, mediante la elaboración de perfiles de países para comprender mejor las diferencias en la detección y la notificación entre los Estados miembros.

Como ya se ha indicado en relación con el Informe Especial n.º 01/2019 del TCE, no debe hacerse demasiado hincapié en la ausencia de una fuerte correlación entre las tasas de detección del fraude notificadas y la percepción de corrupción. La corrupción es uno de los numerosos *modi operandi* a través de los que se perpetra el fraude contra el presupuesto de la UE.

59. Las Orientaciones de la Comisión sobre la evaluación del riesgo de fraude señala en la sección 4.3.3 que «la autoridad de gestión debe contar con mecanismos claros de notificación, que garanticen una coordinación adecuada en los asuntos relacionados con la lucha contra el fraude con la autoridad de auditoría y con los organismos responsables de la investigación en el Estado

miembro». Esto debe traducirse en las instrucciones de gestión y de control, y la configuración específica normalmente puede encontrarse en la descripción del sistema de gestión y de control de cada programa.

En su Informe PIF de 2014, la Comisión llevó a cabo un ejercicio de determinación de las obligaciones nacionales¹⁰. En 2014, solo cuatro Estados miembros (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Suecia) especificaron en sus respuestas al cuestionario sobre la parte específica del «Informe sobre la aplicación del artículo 325 del TFUE» que no contaban con una obligación para los funcionarios públicos de informar a la fiscalía o a las autoridades policiales de posibles casos de fraude¹¹.

El Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea ya prevé una obligación de notificación para todas las autoridades competentes (artículo 24) y esto incluirá a las autoridades de gestión una vez que se haya establecido la Fiscalía Europea (no antes de noviembre de 2020). En Grecia, cada una de las autoridades de gestión está obligada a informar a los AFCOS de cada caso de sospecha de fraude y, en este contexto, se ha designado a una persona de enlace de los AFCOS en cada una de las autoridades de gestión. Al mismo tiempo, se ha destinado a un fiscal a la oficina de los AFCOS griegos. La Comisión supervisará si esta configuración garantiza una comunicación eficaz entre las autoridades de gestión y los AFCOS.

En España, los funcionarios que trabajan en las administraciones públicas están obligados por ley nacional a notificar todos los casos de sospecha de fraude.

60. La Comisión considera que el análisis de los motivos de denegación de un posible caso fraudulento por parte de la autoridad de gestión es una responsabilidad compartida. Los servicios que analizan e investigan estos casos deben facilitar comentarios a las autoridades de gestión sobre la investigación realizada y los motivos para no incoar un procedimiento.

Los AFCOS podrían desempeñar una función mayor en este contexto a fin de garantizar una mejor coordinación entre las autoridades de gestión y el fiscal. Por ejemplo, existen acuerdos de este tipo en Bulgaria (véase el último plan de acción anual, aprobado el 24 de enero de 2019 - <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) y en Grecia (donde el sistema de gestión de denuncias incluye a los AFCOS).

62. La Comisión y los Estados miembros deben, en primera instancia, proteger el presupuesto de la UE. Esto resulta eficaz, por ejemplo, a través de la retirada de los gastos afectados del programa cofinanciado por la UE por las autoridades responsables de los programas. Sin embargo, el procedimiento judicial puede continuar a nivel nacional y la recuperación de los defraudadores llevará su tiempo, dependiendo del resultado de dicho procedimiento judicial, el cual puede requerir varios años para finalizarse. Por consiguiente, desde un punto de vista de eficiencia administrativa y de seguridad jurídica del presupuesto de la UE, es preferible retirar de inmediato los importes afectados del programa operativo cofinanciado, mientras que el Estado miembro dará seguimiento a nivel nacional a los procedimientos judiciales necesarios. Además, la Comisión no cuenta con los medios legales para obligar a los Estados miembros a que incoen tales procedimientos judiciales o a que recuperen los fondos del defraudador una vez que se hayan retirado los gastos y, por consiguiente, ya no forme parte del programa cofinanciado por la UE.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 63 y 64 y al recuadro 3:

La Comisión recuerda periódicamente a los Estados miembros sus obligaciones en relación con las posibles repercusiones horizontales de un único caso de fraude identificado, sobre la base de las

¹⁰ [SWD(2015) 154 final, apartado 3.2, páginas 57 a 61].

¹¹ Véase SWD(2015) 154 final, apartado 3.2, páginas 57 a 61.

Orientaciones sobre la evaluación del riesgo de fraude, sección 4.4. En efecto, algunos Estados miembros evalúan las repercusiones de posibles casos de fraude en sus sistemas y adoptan medidas correctoras.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 66 y 67:

De conformidad con las disposiciones actuales del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, la función de los AFCOS es facilitar la cooperación y el intercambio de información efectivos con la OLAF. Sin embargo, la decisión sobre la organización y las competencias de los AFCOS se deja a cada Estado miembro. Dado que el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 está relacionado con las investigaciones de la OLAF, la función de los AFCOS, tal como se define en el artículo 3, apartado 4, se limita a la cooperación en materia de investigación y no exige la inclusión de tareas, tales como el seguimiento de la notificación de fraude o la coordinación del trabajo de todas las partes implicadas a nivel nacional. No obstante, la Comisión podría apoyar la ampliación de las funciones de los AFCOS.

En 2013, poco después de la entrada en vigor del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, la Comisión publicó unas Orientaciones que instaban a los Estados miembros a que considerasen una posible función más amplia para los AFCOS, confiándoles otras tareas adicionales en materia de la lucha contra el fraude. Este documento tenía el objetivo de apoyar a los Estados miembros en el establecimiento de sus AFCOS en el período 2013-2014 y no era vinculante para los Estados miembros.

69. La evaluación del Reglamento de la OLAF demostró que la creación de los AFCOS había logrado una clara mejora de la cooperación y el intercambio de información entre la OLAF y los Estados miembros, pero también ha identificado que se puede mejorar aún más.

Si bien se reconoció la diversidad de los AFCOS, hubo opiniones divergentes (especialmente entre los AFCOS mismos) sobre la necesidad de armonizar aún más sus funciones y competencias.

70. Si bien la Comisión está de acuerdo en que una mayor coherencia entre los AFCOS en varios Estados miembros sería conveniente, en este momento corresponde a los legisladores decidir sobre cualquier cambio.

La propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento de la OLAF, la cual se encuentra en proceso legislativo, ya representa una mejora significativa con respecto a la situación actual, desde varias perspectivas.

En primer lugar, propone (artículo 12 *bis*) especificar aún más las funciones de los AFCOS en los Estados miembros en apoyo de la OLAF, en particular mediante la creación de una obligación de resultado para garantizar que la OLAF reciba la asistencia necesaria para sus investigaciones, ya sea prestada directamente por los AFCOS o por otra autoridad.

Aunque se abstiene de la armonización de la organización y las competencias de los AFCOS, la propuesta estipula que los AFCOS «proporcionarán», «obtendrán» o «coordinarán» la asistencia requerida por la OLAF.

En segundo lugar, la propuesta introduce asimismo una base jurídica para que los AFCOS cooperen entre ellos, de manera horizontal, lo cual falta actualmente en la configuración jurídica de la operación de los AFCOS.

71. Si bien la Comisión está de acuerdo en que contar con información sobre la situación de los casos y estadísticas al respecto sería útil para la coordinación eficaz de la lucha contra el fraude, el actual mandato legal de los AFCOS, tal como se define en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, no exige tal acceso a estadísticas sobre el número y el progreso de los casos en investigación por parte de las autoridades nacionales competentes.

72. El actual Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 de la OLAF no obliga a los AFCOS a que tengan una visión general de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades nacionales competentes relativas a proyectos financiados por la UE en el Estado miembro correspondiente.

73. Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 47 y 48.

74. La Comisión está de acuerdo en que, a fin de proteger los intereses financieros de la UE, los Estados miembros deberían establecer mecanismos adecuados de coordinación en los que distintos actores puedan intercambiar información sobre los pasos seguidos y planificados, así como las recomendaciones de mejora.

75. La OLAF insta a los Estados miembros a que establezcan redes de AFCOS para mejorar la coordinación nacional de la lucha contra el fraude.

76. La intervención a nivel de las operaciones de la fiscalía nacional no está dentro de las competencias de la Comisión; sin embargo, la Comisión es firme con respecto a la necesidad de cooperación entre los organismos responsables de la gestión de los fondos de la UE, de la auditoría y de la prevención del fraude y otros organismos nacionales pertinentes, tales como la fiscalía. En este contexto, cuando proceda, la Comisión solicita información sobre las medidas adoptadas o que se pretende adoptar a fin de garantizar que las intervenciones cofinanciadas con fondos EIE se ejecuten de manera regular, eficiente y eficaz.

Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 46 y 75.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

80. La Comisión apoya plenamente la adopción de estrategias nacionales antifraude por parte de los Estados miembros en su lucha contra el fraude. Independientemente de la ausencia de una obligación legal, diez Estados miembros han adoptado de manera voluntaria una estrategia de este tipo y un Estado miembro está actualizando su estrategia existente.

Las Orientaciones de la Comisión de 2014 sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude efectivas y proporcionadas incluyen una plantilla de uso voluntario para una declaración política de lucha contra el fraude a nivel de programa, cuyo objetivo es indicar a los beneficiarios y al público en general que las autoridades responsables de los programas tienen una tolerancia cero frente al fraude y la manera en la que pretenden luchar contra el fraude.

La Comisión hace referencia asimismo a sus orientaciones sobre cómo evaluar los requisitos clave de los sistemas de gestión y de control y, en particular, el criterio de evaluación 7.3 en relación con el séptimo requisito clave sobre «medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude». A pesar de que dicho requisito clave no se refiere a una política contra el fraude como tal, sino a la necesidad de llevar a cabo una autoevaluación que conduzca a controles específicos de los riesgos de fraude identificados, deja claro cuál debe ser la posición de las autoridades responsables de los programas contra el fraude. Su incumplimiento puede conducir, en determinadas condiciones adicionales (es decir, en combinación con otras debilidades), a la interrupción de los pagos o a correcciones financieras efectuadas por la Comisión.

Recomendación 1 – Elaborar estrategias y políticas formales para luchar contra el fraude que afecte a los fondos de la UE

a) La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión apoya plenamente la adopción de estrategias nacionales de lucha contra el fraude por parte de los Estados miembros. Con este propósito, la Comisión ha desarrollado directrices sobre las estrategias nacionales de lucha contra el fraude bajo la supervisión del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF).

b) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión continuará fomentando la adopción de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude por parte de los Estados miembros y prestándoles la asistencia necesaria. Sin embargo, no cuenta con ninguna base jurídica para exigir que todas las autoridades de gestión adopten una política formal y autónoma de lucha contra el fraude a nivel de programa operativo, pero les ha recomendado hacerlo a través de sus orientaciones.

Una declaración política clara por cada autoridad responsable de los programas, tal como se establece en las Orientaciones de la Comisión, realmente es un instrumento adecuado para indicar a los beneficiarios y al público en general la manera en la que las autoridades de gestión pretenden abordar la lucha contra el fraude. Aquellas autoridades de gestión que deseen ir más allá de los requisitos normativos inmediatos pueden utilizar la plantilla para una declaración política de lucha contra el fraude a nivel de programa facilitada en las orientaciones.

81. La Comisión evaluará cuidadosamente cualquier modificación de este tipo que presenten los colegisladores.

82. La conclusión del estudio externo sobre las medidas contra el fraude encargado por la Comisión demuestra que, donde se utiliza la herramienta de evaluación del riesgo de fraude de la Comisión para los programas operativos, el enfoque del Estado miembro está más formalizado y estructurado y que, en la mayoría de los programas operativos, se lleva a cabo una autoevaluación de los riesgos de fraude. Las autoridades de gestión no solo han utilizado mecánicamente las medidas atenuantes propuestas por la Comisión, sino que han añadido algunos controles que no figuraban en las opciones recomendadas, lo que sugiere que se llevó a cabo una cierta reflexión sobre la mejor manera de abordar los riesgos identificados.

83. Las medidas antifraude que se espera que apliquen los Estados miembros deben cumplir el principio de proporcionalidad. Estas siempre pueden mejorarse sobre la base de la detección del fraude y de los nuevos riesgos identificados. El estudio encargado por la Comisión concluyó que las medidas contra el fraude aplicadas en general son proporcionadas a los riesgos identificados.

Recomendación 2 – Llevar a cabo una evaluación más firme de los riesgos de fraude mediante la participación de actores externos pertinentes en el proceso

La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión apoya y fomenta la cooperación entre las autoridades de los Fondos de Cohesión y otros actores nacionales clave de la lucha contra el fraude en general, y lo seguirá haciendo, en particular para los programas que presentan riesgos especialmente elevados o con grandes volúmenes financieros, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

84. En virtud del marco jurídico para el período 2014–2020, «aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas teniendo en cuenta los riesgos detectados» es un requisito obligatorio adicional para las autoridades de gestión en comparación con períodos anteriores (véase el artículo 125, apartado 4, letra c del Reglamento (UE) n.º 1303/2013). Los Estados miembros no solo utilizan las medidas atenuantes propuestas por la Comisión en sus orientaciones, sino que además han formulado sus propias medidas. Estos controles adicionales por ámbito de riesgo operan a nivel de sistemas y de proyectos e incluyen asimismo investigaciones de las autoridades nacionales competentes encargadas de la investigación.

85. La detección del fraude forma parte de los controles habituales establecidos, tanto a nivel de las autoridades de gestión como de las autoridades de auditoría. El hecho de que las auditorías de sistemas ahora cubran los procedimientos establecidos para las medidas antifraude efectivas y proporcionadas (requisito clave de los sistemas, séptimo requisito clave) proporciona una herramienta adicional para evaluar la adecuación de dichas medidas, tal como lo demuestran las evaluaciones de auditoría notificadas por las autoridades de auditoría.

Algunas autoridades responsables de los programas ya aprovechan de manera más exhaustiva las oportunidades que ofrecen las herramientas de prospección de datos existentes y disponibles, tales como la diseñada por la Comisión, Arachne. Por ejemplo, como herramienta de evaluación y de detección de los riesgos para examinar en los procesos de asignación y concesión posibles empresas beneficiarias, sus beneficiarios efectivos y socios comerciales, para evaluar posibles conflictos de intereses y riesgos de doble financiación, identificar señales de alerta y aumentar la eficacia y la eficiencia de las verificaciones de gestión.

Arachne se modernizó de acuerdo con las necesidades de los usuarios en 2016 y la actualización incluyó la mejora de las funciones existentes. Conviene destacar una vez más que, en ausencia de una base jurídica que exija su uso obligatorio, la Comisión ofrece Arachne a los Estados miembros de manera voluntaria y gratuita. Corresponde a los Estados miembros decidir si utilizan Arachne o alguna otra herramienta y en qué medida lo hacen.

86. Las autoridades de gestión hacen cada vez mayor hincapié en las medidas de detección, por ejemplo, de presentación de ofertas colusoria a través de medidas de verificación, incluida la elaboración de listas de comprobación y señales de alerta, la colaboración con las autoridades de contratación pública y de competencia y la comparación ad hoc de los costes.

Un mayor uso de las líneas directas y de otros mecanismos de denuncia forma parte de la recomendación de la Comisión a los Estados miembros incluida en el Informe PIF de 2017. Asimismo, la OLAF proporciona «el Sistema de Notificación de Fraudes», que es una herramienta en línea disponible para toda persona que desee transmitir información relacionada con posibles casos de corrupción y de fraude. https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_es

La propuesta actual de la Directiva de protección de los denunciantes incluye que los cauces internos y externos de denuncia deben garantizar la confidencialidad en todas las entidades de los sectores privado y público en la UE.

87. Cabe señalar que, por naturaleza, la eficacia de la prevención del fraude es difícil de medir y depende de factores exógenos. Se puede hacer un seguimiento de la detección del fraude, pero medir su eficacia necesitaría una comparación con el alcance total desconocido del fraude, incluido el fraude no detectado. Sin embargo, como ya se ha indicado en la respuesta de la Comisión al Informe Especial n.º 1/2019, no existe ningún método rentable para estimar el fraude no detectado de forma fiable y justificablemente suficiente para las políticas basadas en pruebas. Los Estados miembros deben supervisar y notificar el fraude, así como reexaminar y actualizar periódicamente los riesgos identificados y proceder con controles atenuantes proporcionados adicionales de ser necesario.

Recomendación 3 – Mejorar las medidas de detección de fraude mediante la generalización del uso de herramientas de análisis de datos y la promoción del empleo de otros métodos «proactivos» en la detección de fraude

a) La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

La Comisión apoya y seguirá promoviendo activamente el uso de cualquier herramienta de prospección de datos, incluida, en particular, Arachne, por parte de las autoridades responsables de los programas. La Comisión ha diseñado Arachne específicamente para responder a las necesidades de dichas autoridades en virtud de la política de cohesión y la ofrece a los Estados miembros de manera gratuita.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

De acuerdo con la inminente estrategia revisada de lucha contra el fraude, la Comisión continuará publicando documentos para difundir las mejores prácticas entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la política de cohesión.

Algunos ejemplos de este tipo de documentos, publicados en los últimos años bajo la supervisión del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF), incluyen:

- «Fraud in Public Procurement – A collection of red flags and best practices» (El fraude en la contratación pública. Recopilación de alertas y buenas prácticas) (2017);
- Guía práctica. El papel de los auditores de los Estados miembros en la prevención y detección del fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE. Experiencia y práctica en los Estados miembros (2014);
- Detección de documentos falsificados en el ámbito de las acciones estructurales. Guía práctica para las autoridades de gestión (2013);
- Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión (2013);
- Compendio de casos anónimos. Acciones estructurales (2012).

Por último, algunas de las prácticas identificadas en los Estados miembros por el estudio externo sobre medidas antifraude efectivas y proporcionadas encargado por la Comisión se han puesto a disposición del público en un «*Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESI Funds*» (Compendio de prácticas antifraude para prevenir y detectar el fraude y la corrupción en los Fondos EIE) en el sitio web Europa.

c) La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

Medir la eficacia de los métodos de prevención y detección del fraude es una tarea difícil y sumamente compleja, ya que en el fraude influye una gran variedad de factores exógenos, de los cuales no todos son específicos del ámbito político. Sin embargo, en el marco de su estrategia revisada de lucha contra el fraude, la Comisión está elaborando perfiles de cada país sobre las capacidades de lucha contra el fraude de los Estados miembros en relación con la prevención y la detección, entre otros. Dichos perfiles de países ayudarán a evaluar mejor la aplicación de las medidas de prevención y detección del fraude en los Estados miembros.

88. La Comisión evaluará cuidadosamente cualquier modificación de este tipo que presenten los legisladores. La Comisión insta activamente a los Estados miembros a que utilicen herramientas de proyección de datos, Arachne en particular.

89. La Comisión ha señalado en repetidas ocasiones en los informes PIF la posibilidad concreta de una notificación insuficiente por parte de algunos Estados miembros. La Comisión desarrolla cada vez más IMS y proporciona orientaciones a los Estados miembros sobre la notificación a fin de mitigar tales riesgos. Asimismo, las tasas de detección del fraude y su análisis plurianual correspondiente han sido diseñados teniendo en cuenta tales deficiencias.

En el marco de su Estrategia revisada de lucha contra el fraude, la Comisión tiene el objetivo de mejorar su análisis sobre la base de elementos adicionales, en particular mediante la elaboración de perfiles de cada país para comprender mejor las diferencias en la detección y la notificación entre los Estados miembros.

Además, el análisis de los motivos de denegación de un posible caso fraudulento por parte de la autoridad competente es una responsabilidad compartida entre las autoridades de gestión y los órganos de investigación. Los servicios que analizan e investigan estos casos deben facilitar comentarios a las autoridades de gestión sobre la investigación realizada y los motivos para no incoar un procedimiento. En este contexto, los AFCOS podrían desempeñar una función mayor en garantizar una mejor coordinación entre las autoridades de gestión y la autoridad judicial.

En la gestión compartida, la Comisión aplica la suspensión de los pagos, la interrupción y las correcciones financieras a los Estados miembros a fin de garantizar que el presupuesto de la UE se

proteja de manera eficaz. Asimismo, los Estados miembros protegen el presupuesto de la UE mediante la retirada de los gastos irregulares o fraudulentos de los programas cofinanciados. Es responsabilidad de los Estados miembros recuperar los fondos públicos de los defraudadores, de conformidad con la legislación nacional o una vez que los procedimientos judiciales confirmen el fraude.

La Comisión recuerda periódicamente las obligaciones de los Estados miembros en relación con las posibles repercusiones horizontales de un único caso de fraude identificado a nivel de los programas, sobre la base de las Orientaciones sobre la evaluación del riesgo de fraude, sección 4.4. Existen ejemplos de Estados miembros que han evaluado los efectos horizontales de los posibles casos de fraude en sus sistemas o para un beneficiario específico y que han aplicado medidas correctoras.

Recomendación 4 – Supervisar los mecanismos de respuesta al fraude para garantizar la coherencia de su aplicación

a) La Comisión acepta esta recomendación.

La propuesta de RDC para el período posterior a 2020 proporciona la base jurídica para la notificación de irregularidades. Las disposiciones de ejecución tendrán en cuenta la definición de fraude de la Directiva PIF.

La principal responsabilidad de las autoridades de gestión con respecto a la sospecha de fraude es notificar tales casos a los órganos nacionales competentes para que investiguen y procesen el fraude. Corresponde a la OLAF, a los organismos nacionales de investigación del fraude y a los tribunales nacionales determinar si la conducta fue intencional y si debe clasificarse como «sospecha de fraude».

Las obligaciones de notificación también están incluidas en el marco jurídico correspondiente al período 2021-2027 para los Fondos de Cohesión. La Comisión no recomendaría limitar estas obligaciones a instancias en las que el fraude ya ha sido detectado.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión seguirá instando a los Estados miembros a que evalúen sistemáticamente las repercusiones horizontales de la sospecha de fraude detectada a nivel de los programas, tal como se establece en la sección 4.4. de las Orientaciones sobre la evaluación del riesgo de fraude.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión recordará a los Estados miembros su obligación de notificar el fraude a las autoridades de investigación competentes (véase la sección 4.3.3 relativa a los mecanismos de notificación de las Orientaciones de 2014 sobre la evaluación del riesgo de fraude y medidas antifraude efectivas y proporcionadas).

El Reglamento por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea ya prevé una obligación de notificación para todas las autoridades competentes (artículo 24) y esto incluirá a las autoridades de gestión una vez que se haya establecido la Fiscalía Europea (no antes de noviembre de 2020).

Último párrafo: **La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.**

La Comisión está de acuerdo en que recuperar eficazmente los fondos públicos de los defraudadores forma parte del efecto disuasorio de las medidas adoptadas.

90. La Comisión evaluará cuidadosamente cualquier modificación de este tipo que presenten los legisladores.

91. De conformidad con las disposiciones actuales del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013, la función de los AFCOS es facilitar la cooperación y el intercambio de información efectivos con la OLAF. Sin embargo, la decisión sobre la organización y las competencias de los AFCOS se deja a cada Estado miembro. Por consiguiente, su configuración varía entre los Estados miembros, sobre todo debido a los distintos sistemas nacionales, y la eficacia de los AFCOS en ocasiones se ve afectada por las competencias y los recursos limitados que les conceden algunos Estados miembros.

En 2013, la Comisión publicó unas Orientaciones para asistir a los Estados miembros en el establecimiento de sus AFCOS, que describían una función posiblemente mayor para los AFCOS, pero este documento no tenía un efecto vinculante.

La evaluación del Reglamento de la OLAF demostró que la creación de los AFCOS había logrado una clara mejora de la cooperación y el intercambio de información entre la OLAF y los Estados miembros, pero también identificó que se puede mejorar aún más. Si bien se reconoció la diversidad de los AFCOS, hubo opiniones divergentes (especialmente entre los AFCOS mismos) sobre la necesidad de armonizar aún más sus funciones y competencias.

La propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento de la OLAF aclara las responsabilidades de los AFCOS en cuanto a prestar asistencia a la OLAF; a tal fin, prevé una obligación de resultado para los AFCOS, aunque se abstiene de la armonización de su organización y sus competencias mediante la introducción de funciones mínimas. Además, la propuesta proporciona asimismo una base jurídica para la cooperación horizontal entre los AFCOS.

La Comisión está de acuerdo en que una buena coordinación entre las autoridades de los Estados miembros es vital para el éxito de la lucha contra el fraude.

Recomendación 5 – Apoyar la ampliación de las funciones de los AFCOS para mejorar la coordinación

La Comisión acepta esta recomendación.

Los AFCOS tienen una función general de apoyo a las investigaciones de la OLAF en el Estado miembro, y esta tarea puede requerir el enlace entre las autoridades de gestión y otros organismos de los Estados miembros implicados en la lucha contra el fraude, así como la coordinación entre ellos. Por consiguiente, esto ya forma parte de la función de los AFCOS y la Comisión seguirá instando a los AFCOS de los Estados miembros a que amplíen su red. Los AFCOS están en mejores condiciones de determinar cuáles son las autoridades en cuestión, que podrían ser muchas y variar entre los Estados miembros.

92. La Comisión está de acuerdo con el TCE en la importancia de garantizar la eficacia de los AFCOS y podría apoyar una definición más clara de sus funciones.

Sin embargo, la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento de la OLAF deja intacto el principio general de que la organización y las tareas de los AFCOS deben ser establecidas por la legislación nacional. El ámbito de aplicación del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 se limita al mandato de investigación de la OLAF y, por consiguiente, en lo que respecta a la función de los AFCOS, se centra en el apoyo que deben prestar los AFCOS a la OLAF para el ejercicio de este mandato. Aunque se abstiene de cualquier armonización, la propuesta estipula que los AFCOS «proporcionarán» u «obtendrán» la asistencia requerida por la OLAF (una obligación de resultado para los AFCOS). Por consiguiente, la propuesta de la Comisión ya representa una mejora significativa con respecto a la situación actual, ya que los AFCOS tendrían que garantizar que se preste asistencia a la OLAF, independientemente de si es prestada directamente por los AFCOS o por una autoridad distinta que actúe a petición de los AFCOS.

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, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, y presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal, asistido por Ildikó Preiss, agregada de Gabinete; Juan Ignacio González Bastero, gerente principal; Jorge Guevara López, jefe de tarea (CFE) y los auditores Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva, y Janka Nagy-Babos. Thomas Everett ofreció apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	10.1.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	23.1.2019
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	27.3.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	6.5.2019

PDF ISBN 978-92-847-0171-1 doi:10.2865/186585 QJ-AB-19-004-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-0076-9 doi:10.2865/869176 QJ-AB-19-004-ES-Q

La Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecten a los intereses financieros de la UE. En el ámbito de la política de cohesión de la UE, en la que existe una incidencia significativa de notificaciones de fraude en comparación con otros ámbitos de gasto, los organismos de primera línea en la lucha contra el fraude son las autoridades de los Estados miembros responsables de la gestión de los programas de la UE.

En esta auditoría, el Tribunal examinó si las autoridades de gestión han cumplido adecuadamente sus responsabilidades en cada etapa del ciclo de gestión de la lucha contra el fraude: prevención, detección y respuesta al fraude.

El Tribunal constató que dichas autoridades han mejorado la manera de evaluar los riesgos de fraude y de concebir medidas preventivas, pero todavía necesitan reforzar la detección del fraude, la respuesta ante este y la coordinación entre los distintos organismos de los Estados miembros. En particular, no han progresado significativamente hacia una detección proactiva del fraude y la utilización de herramientas de análisis de datos. Las autoridades de gestión no informan suficientemente de casos de fraude a la Comisión, lo que resta fiabilidad a los índices de fraude publicados. Las medidas disuasorias se limitan a la amenaza de retirar la financiación de la UE, sin otras multas o sanciones disuasorias. Por otra parte, las sospechas de fraude no se comunican sistemáticamente a los organismos de investigación y a las fiscalías.



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.