

# Lucha contra el fraude en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Un esfuerzo continuo



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

## Apartados

### 01-15 | Mensajes principales

01-05 | ¿Por qué es importante este ámbito?

06-15 | Nuestras constataciones y recomendaciones

### 16-88 | Más detalles sobre nuestras observaciones

16-35 | La Comisión adoptó medidas para mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR, pero su trabajo de verificación tiene algunas limitaciones

17-19 | La falta de requisitos detallados de lucha contra el fraude del MRR limitó la evaluación inicial de la Comisión acerca del diseño de los sistemas de lucha contra el fraude los Estados miembros

20-21 | Los acuerdos de financiación compensaron en parte la falta de requisitos mínimos en el Reglamento del MRR, pero las funciones y responsabilidades de cada organismo no estaban plenamente definidas

22-35 | Las auditorías de la Comisión contribuyen a la prevención y detección del fraude, pero no abarcan plenamente algunos elementos importantes de los sistemas de lucha contra el fraude

36-64 | Los Estados miembros han establecido medidas de prevención contra el fraude, pero sigue habiendo insuficiencias en la detección del fraude

37-44 | Los organismos de coordinación son fundamentales para establecer el marco de lucha contra el fraude, pero no siempre desempeñan un papel activo

45-54 | Los organismos de ejecución establecieron medidas de prevención del fraude y, en dos Estados miembros seleccionados, llevan a cabo controles exhaustivos para detectar el fraude

55-57 | En general, los organismos de auditoría realizan auditorías de sistemas adecuadas de los organismos de ejecución

- 58-60 | Los Estados miembros establecieron canales anónimos de denuncia de irregularidades para el fraude
- 61-64 | Muchos Estados miembros no están haciendo pleno uso de las herramientas de prospección de datos para detectar el fraude
- 65-88 | Los datos incompletos sobre el fraude del MRR y las lagunas en las normas de recuperación pueden socavar la protección de los intereses financieros de la UE**
- 68-81 | Los Estados miembros no informan en la declaración de gestión de todos los casos de presunto fraude que podrían afectar a los intereses financieros de la UE
- 82-88 | Los Estados miembros no están obligados a devolver los importes recuperados al presupuesto de la UE, y la mayoría de las recuperaciones se efectuarán después del período de ejecución del MRR

## Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Uso de Arachne en el MRR

## Siglas y acrónimos

## Glosario

## Respuestas de la Comisión

## Cronología

## Equipo auditor

# 01

## Mensajes principales

### ¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE, dotado con 650 000 millones de euros, se creó en febrero de 2021 como instrumento temporal único para ayudar a los países de la UE a recuperarse de la pandemia de COVID-19 y a construir economías resilientes. Aporta una **«financiación no vinculada a los costes»** para reformas e inversiones, lo que significa que todos los pagos dependen de la consecución por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes. La Comisión ejecuta el MRR en régimen de gestión directa, mientras que los Estados miembros son beneficiarios (en el caso de las subvenciones) y prestatarios (en el caso de los préstamos) de los fondos.
- 02** Se entiende por fraude cualquier acto u omisión intencional destinado a engañar a otros como consecuencia del cual la víctima sufre una pérdida y el autor obtiene una ganancia. El fraude perjudica a los intereses financieros de la UE y le impide alcanzar sus objetivos políticos. En el presente informe, empleamos el término «fraude» para referirnos tanto a los casos de presunto fraude como a los de fraude acreditado. Tanto la Comisión como los Estados miembros están obligados a garantizar la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude, y la Comisión la responsable en última instancia. Por consiguiente, la Comisión debe obtener de los Estados miembros garantías suficientes de que sus sistemas son eficaces para prevenir, detectar y corregir el fraude.

**03** En esta auditoría se evaluó la eficacia de los sistemas establecidos por la Comisión y en cuatro Estados miembros (Dinamarca, España, Italia y Rumanía) para el MRR a fin de proteger los intereses financieros de la UE frente al fraude. Examinamos si:

- la Comisión, mediante el establecimiento de requisitos clave y la realización de auditorías de los sistemas de los Estados miembros, ha contribuido a mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR;
- los Estados miembros han establecido buenas medidas de prevención y detección contra el fraude;
- los procedimientos de comunicación y corrección del fraude son suficientes para proteger los intereses financieros de la UE.

**04** En el marco de nuestra labor de auditoría, realizamos entrevistas, revisiones documentales, controles sobre el terreno y una encuesta entre las autoridades del MRR acerca de sus acciones para proteger el MRR contra el fraude. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

**05** Con el presente informe, nuestro objetivo es contribuir a reforzar los sistemas del MRR para proteger los intereses financieros de la UE frente al fraude, tanto en el ámbito de la Comisión como en el de los Estados miembros. Dado que las mayores inversiones están programadas hacia el final del MRR, es probable que surjan casos de fraude más tarde. Nuestras constataciones y recomendaciones, además de ser pertinentes para cualquier futuro instrumento con modelos de financiación similares al MRR, también se aplican al actual MRR más allá de su cierre formal al final de 2026. Aunque nuestras recomendaciones se dirigen a la Comisión, también pueden aplicarse indirectamente a los Estados miembros.



## Nuestras constataciones y recomendaciones

- 06** En general, concluimos que los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para el MRR a fin de salvaguardar los intereses de la UE frente al fraude no son plenamente eficaces. Si bien la Comisión ha tomado medidas para mejorarlo, el marco de lucha contra el fraude del MRR presenta deficiencias en la detección, la comunicación y la corrección del fraude. Aunque los organismos del MRR en los Estados miembros han aplicado medidas de lucha contra el fraude, a menudo se han introducido con retraso, y no siempre se utilizan medidas de detección, como el análisis de datos y la denuncia de irregularidades. Los datos incompletos e incoherentes sobre el fraude del MRR, la falta de criterios normalizados para la comunicación de casos de fraude y los problemas relacionados con las normas de recuperación pueden obstaculizar la capacidad de la Comisión para aplicar medidas correctoras oportunas y eficaces. Es posible que los casos de fraude solo se confirmen mediante una resolución judicial una vez finalizado el MRR, momento en el que los Estados miembros dejarán de notificar casos de fraude y de facilitar información sobre las recuperaciones a través de declaraciones de gestión, y ya no se podrán aplicar correcciones por la revocación de medidas. Por lo tanto, existe el riesgo de que la Comisión no disponga de información para hacer un seguimiento de los casos y, en consecuencia, para recuperar fondos si los Estados miembros no lo han hecho suficientemente.

### La Comisión adoptó medidas para mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR, pero su trabajo de verificación tiene algunas limitaciones

- 07** El marco de lucha contra el fraude del MRR definido por el [Reglamento del MRR](#) establece requisitos de alto nivel para los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros, pero sin detallarlos suficientemente. Esto repercutió en la evaluación inicial del diseño de los sistemas de los Estados miembros realizada por la Comisión, que, en algunos casos, no disponía de información completa para extraer conclusiones. Los requisitos establecidos en los acuerdos de financiación del MRR entre la Comisión y los Estados miembros son más específicos que los del [Reglamento del MRR](#), pero siguen careciendo de especificidad en cuanto al alcance, la cobertura y el calendario de los controles antifraude que deben realizar los organismos del MRR (apartados [17](#) a [21](#)).

- 08** Las auditorías de la Comisión de los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros pueden contribuir a mejorar los sistemas. Constatamos algunas insuficiencias en estas auditorías, como una cobertura insuficiente del organismo de auditoría y de las responsabilidades del organismo de coordinación en materia de lucha contra el fraude. En cambio, las auditorías realizadas a los organismos de ejecución eran exhaustivas y solo carecían de algunos elementos. En algunos Estados miembros, las auditorías de la Comisión no concluyeron hasta después de la primera solicitud de pago, lo que dio lugar a pagos sin pruebas suficientes sobre la eficacia del sistema de control de la lucha contra el fraude de los Estados miembros. Al mismo tiempo, las auditorías de la Comisión han dado lugar a mejoras en los sistemas de lucha contra el fraude de los cuatro Estados miembros que visitamos: Italia desarrolló una herramienta de evaluación del riesgo de fraude, España precisó sus procedimientos de evaluación del riesgo y de denuncia de irregularidades, Rumanía actualizó varias medidas de lucha contra el fraude y Dinamarca aplicó nuevas directrices. Sin embargo, en Dinamarca, el hito de control introducido por la Comisión estaba mal diseñado, ya que no abarcaba todas las conclusiones de la auditoría de la Comisión relacionadas con el cumplimiento de la obligación de proteger los intereses financieros de la UE, tal como se establece en el Reglamento del MRR (apartados [22](#) a [35](#)).
- 09** En julio de 2025, la Comisión publicó su propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo 2028-2034<sup>1</sup>, que hacía referencia a algunos de los problemas que detectamos. Emitiremos un dictamen sobre la propuesta de la Comisión, cuya evaluación queda fuera del ámbito del presente informe.

---

<sup>1</sup> [COM/2025/565](#), Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo Europeo para la Cohesión Económica, Social y Territorial, la Agricultura y las Zonas Rurales, la Pesca y el Mar, la Prosperidad y la Seguridad para el período 2028-2034.



## Recomendación 1

### **Definir y verificar los requisitos mínimos de lucha contra el fraude en los Estados miembros en futuros programas similares al MRR**

Al diseñar instrumentos basados en financiación no vinculada a los costes, la Comisión debería definir en la propuesta legislativa requisitos mínimos coherentes para los Estados miembros en lo que atañe a la prevención, comunicación, notificación y corrección del fraude, y verificar que se hayan establecido antes de efectuar cualquier pago.

Esto debería incluir:

- a) El nivel mínimo de controles administrativos y sobre el terreno y los elementos que han de integrarse en las evaluaciones del riesgo de fraude.
- b) Una propuesta para incluir medidas específicas de prevención y detección para cumplir estos requisitos mínimos.
- c) El requisito de devolver al presupuesto de la UE los fondos de la Unión relacionados con actividades o proyectos afectados por el fraude.

**Fecha de aplicación prevista: Al diseñar instrumentos basados en una financiación no vinculada a los costes.**





## Recomendación 2

**Con respecto al MRR, seguir reforzando las auditorías realizadas por la Comisión de los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros**

La Comisión debería:

- a) Seguir reforzando sus auditorías para la protección de los intereses financieros de la UE:
  - evaluando, a partir de criterios comunes, si los organismos de coordinación cumplen sus responsabilidades básicas de coordinación y seguimiento;
  - evaluando el modo en que los organismos de auditoría cubren la función de los organismos de coordinación y el uso por parte de los organismos de ejecución de las evaluaciones del riesgo de fraude y los indicadores de riesgo de fraude.
- b) Garantizar que todos los hitos de control introducidos como resultado de tales auditorías estén diseñados de manera que los sistemas de control de los Estados miembros cumplan los requisitos de protección de los intereses financieros de la UE establecidos en el Reglamento del MRR.

**Fecha de aplicación prevista: Al planificar las próximas auditorías para la protección de los intereses financieros de la UE**

## Los Estados miembros han establecido medidas de prevención contra el fraude, pero sigue habiendo insuficiencias en la detección del fraude

- 10** Los organismos de coordinación deberían desempeñar un papel clave en el establecimiento de marcos eficaces de lucha contra el fraude y hacer un seguimiento de su aplicación. En los Estados miembros seleccionados, constatamos una participación variable de los organismos de coordinación: en Italia y Rumanía, diseñan activamente estos marcos, mientras que el organismo de coordinación de España no supervisa las medidas de lucha contra el fraude de los organismos de ejecución, y Dinamarca no establece ningún requisito jurídicamente vinculante (apartados [37](#) a [44](#)).

**11** Los organismos de ejecución del MRR deberían mantener políticas de lucha contra el fraude actualizadas y llevar a cabo evaluaciones del riesgo de fraude al aplicar las medidas del MRR. Constatamos que los ocho organismos de ejecución seleccionados habían establecido políticas de lucha contra el fraude del MRR, aunque en Dinamarca solo eran parciales. Sin embargo, en la mitad de los casos, hubo retrasos. La gran mayoría de los organismos de ejecución de los Estados miembros llevan a cabo evaluaciones del riesgo de fraude y todos los organismos de ejecución seleccionados, excepto los de Dinamarca, aplicaron una evaluación exhaustiva en consonancia con las orientaciones de la Comisión (apartados 45 a 49).

**12** Entre las principales medidas de detección del fraude figuran controles documentales e *in situ*, canales de denuncia de irregularidades y técnicas de análisis y prospección de datos para detectar señales de alerta. Constatamos que:

- Solo en Italia y Rumanía los organismos de ejecución cubren todos los ámbitos de riesgo a través de sus controles de fraude e integran indicadores de fraude en sus controles de la contratación pública. En España, los organismos de ejecución se sirven principalmente de los controles realizados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Sin embargo, esta institución no cubre todas las contrataciones públicas del MRR, lo que se ha compensado en parte mediante controles adicionales en los organismos de ejecución. Dinamarca no incluye indicadores de fraude en sus controles (apartados 50 a 54).
- Los organismos del MRR han establecido canales claros de denuncia de irregularidades que permiten la denuncia anónima. A pesar de ello, a un año de la conclusión del período de ejecución del MRR, los organismos de ejecución seleccionados no habían recibido denuncias de casos de fraude del MRR a través de estos canales. No tenemos constancia de que las autoridades hayan analizado las posibles razones para ello (apartados 58 a 60).
- Muchos Estados miembros no están haciendo pleno uso de las herramientas de prospección de datos para detectar el fraude. Solo el 65 % de los organismos que respondieron a nuestra encuesta indicaron que utilizaban Arachne, la herramienta de prospección de datos de la UE de que disponen los Estados miembros, mientras que el 16 % utiliza otras herramientas nacionales y el 19 % restante no utiliza ninguna herramienta de prospección de datos para la detección del fraude. De los Estados miembros visitados, Dinamarca, Italia y Rumanía utilizan Arachne como principal herramienta, pero solo Italia la utiliza plenamente. En España, los organismos del MRR utilizan una herramienta nacional, cuyo principal objetivo es el análisis de los conflictos de intereses más que abordar el riesgo de fraude (apartados 61 a 64).

- 13** Los organismos de auditoría contribuyen a reducir el nivel de riesgo de fraude mediante la evaluación de los sistemas nacionales de lucha contra el fraude y el control de proyectos específicos relacionados con inversiones y reformas. Los organismos de auditoría de tres (Italia, Rumanía y España) de los cuatro Estados miembros seleccionados cubren adecuadamente los principales elementos de los sistemas de lucha contra el fraude al llevar a cabo auditorías de sistemas. Sin embargo, en Dinamarca, el organismo de auditoría no sometió a prueba con suficiente rigor las señales de alerta y las medidas correctoras utilizadas por los organismos de ejecución (apartados [55](#) a [57](#)).

### **Los datos incompletos sobre el fraude del MRR y las lagunas en las normas de recuperación pueden socavar la protección de los intereses financieros de la UE**

- 14** Contar con datos completos sobre el fraude del MRR permitiría a la Comisión orientar adecuadamente sus propias acciones de lucha contra el fraude y supervisar las de los Estados miembros. Las autoridades de los Estados miembros y los ciudadanos de la UE disponen de múltiples canales para denunciar el fraude del MRR, como la propia Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea. Sin embargo, constatamos diferencias en los criterios utilizados para determinar si un caso constituía un fraude que afectaba a los intereses financieros de la UE y, en consecuencia, decidir qué casos debían notificarse y cuándo. Esto da lugar a diferencias en la información disponible sobre el fraude del MRR a través de estos canales y entre Estados miembros dentro de los mismos canales. Estas insuficiencias socavan la capacidad de la Comisión para utilizar dichos datos a fin de orientar adecuadamente sus acciones de lucha contra el fraude y aplicar medidas correctoras (apartados [68](#) a [81](#)).

**15** Corregir el impacto del fraude es un elemento fundamental para que un marco de lucha contra el fraude resulte eficaz. Constatamos que, en el caso del MRR, los Estados miembros están legalmente obligados a adoptar medidas legales para la recuperación de fondos, mientras que otros fondos de la UE utilizan una gama más amplia de medidas correctoras, como la retirada de proyectos o la suspensión de los pagos. Los Estados miembros no están obligados a devolver los fondos recuperados al presupuesto de la UE a menos que la Comisión considere que estas recuperaciones son insuficientes, lo que también es contrario al enfoque aplicado en otros fondos de la UE. Además, en caso de fraude cometido en una contratación pública, los Estados miembros solo tienen que acreditar ante la Comisión que han recuperado los importes del perceptor final, es decir, de la entidad adjudicadora, pero no de otras partes, como los contratistas, que pueden haber desempeñado un papel clave en el fraude, lo que posiblemente limite el efecto disuasorio. En la mayoría de los casos de fraude, solo se producirá una confirmación mediante resolución judicial una vez finalizado el MRR, tras lo cual la Comisión dejará de recibir información sistemática de los Estados miembros sobre la aplicación de recuperaciones adecuadas. Por consiguiente, es posible que la Comisión no tenga la capacidad de comprobar si los Estados miembros efectúan una recuperación suficiente. Esto, combinado con la falta de coherencia en la comunicación de información, entraña el riesgo de que la Comisión no recupere fondos en los casos en que los Estados miembros no lo hayan hecho suficientemente (apartados 82 a 88).



### Recomendación 3

#### **Mejorar la comunicación por parte de los Estados miembros de sospechas de fraude en el MRR**

- 1) La Comisión debería publicar orientaciones dirigidas a los Estados miembros sobre la comunicación de casos de fraude en las declaraciones de gestión y en el resumen de las auditorías que deben presentarse antes del final de 2026, para:
  - a) Instar a los Estados miembros a comunicar todos los presuntos casos de fraude en relación con el MRR que puedan afectar a los intereses financieros de la Unión, incluidos los relacionados con medidas previstas o ejecutadas en el marco de los fondos del MRR pero que no se hayan incluido en la solicitud de pago presentada a la Comisión;
  - b) señalar la fase más temprana del ciclo de detección del fraude en la que los Estados miembros deben comunicar los presuntos casos de fraude y el tipo de información que ha de incluirse.
- 2) La Comisión debería determinar la forma en que los Estados miembros han de comunicarle los presuntos casos de fraude una vez finalizado el período de aplicación del MRR en diciembre de 2026.

**Fecha de aplicación prevista: 1) 31 de marzo de 2026, 2) 31 de agosto de 2026**



#### Recomendación 4

##### Aumentar el impacto de las medidas correctoras para el MRR

La Comisión debería publicar orientaciones sobre las recuperaciones de los Estados miembros. Estas orientaciones deberían promover:

- a) la recuperación por parte de los Estados miembros de los importes afectados por el fraude no solo de los beneficiarios finales del MRR, sino también de los contratistas o subcontratistas implicados en actos fraudulentos;
- b) la aplicación de un enfoque armonizado por los Estados miembros en cuanto al momento, dentro del ciclo de detección del fraude, en el que deben iniciar el proceso de recuperación;
- c) el uso de medidas correctoras alternativas, como la suspensión de los pagos a los destinatarios finales.

**Fecha de aplicación prevista: 31 de marzo de 2026**



## Más detalles sobre nuestras observaciones

### La Comisión adoptó medidas para mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR, pero su trabajo de verificación tiene algunas limitaciones

**16** La Comisión es responsable en última instancia de la ejecución del MRR, que gestiona directamente. Sin embargo, en virtud del [Reglamento del MRR](#), los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la UE y garantizar que se prevenga, detecte y corrija el fraude<sup>2</sup>. El Reglamento del MRR no especificaba detalladamente cómo debía hacerse, y una opción de que disponen los Estados miembros es utilizar sus propios sistemas nacionales, incluidos los utilizados para gestionar otros fondos de la UE. En estos casos, los Estados miembros deben seguir describiendo claramente en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia cómo se aplicarán tales sistemas específicamente al MRR<sup>3</sup>. Evaluamos si la Comisión garantiza que los Estados miembros diseñen y apliquen sistemas eficaces de control y auditoría de la lucha contra el fraude mediante:

- la evaluación adecuada del diseño de los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros;
- la introducción de disposiciones detalladas en el acuerdo de financiación del MRR;
- la realización de auditorías oportunas de la eficacia de los sistemas.

---

<sup>2</sup> [Reglamento del MRR](#), artículo 22.

<sup>3</sup> [SWD\(2021\)12](#), «Guidance to member states – recovery and resilience plans».

## **La falta de requisitos detallados de lucha contra el fraude del MRR limitó la evaluación inicial de la Comisión acerca del diseño de los sistemas de lucha contra el fraude los Estados miembros**

- 17** En 2021, sobre la base de los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento del MRR, la Comisión elaboró orientaciones internas, entre las que se cuenta una lista de comprobación, de modo que los sistemas de control interno de todos los planes nacionales de recuperación y resiliencia se evaluaran de manera coherente. La evaluación dio lugar a una calificación «A» para los sistemas adecuados o «C» para los insuficientes.
- 18** La Comisión consideró adecuados los sistemas de control interno de todos los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>4</sup>. En nuestro informe especial sobre la evaluación realizada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>5</sup>, llegamos a la conclusión de que era adecuada, pero en algunos casos estaba supeditada a requisitos (hitos de control) que aún debían cumplirse, lo que indicaba que tanto la Comisión como los Estados miembros reconocían que los sistemas de control en el momento de la evaluación no se encontraban aún plenamente implantados.
- 19** El marco de lucha contra el fraude del MRR definido por el Reglamento del MRR establece requisitos de alto nivel para los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros, como la necesidad de adoptar medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude, pero sin detallarlos suficientemente. Constatamos que esto también limitó la evaluación inicial de la Comisión del diseño de los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros. En particular, los criterios de la Comisión, derivados del marco legal, para someter a prueba el diseño del sistema antes de la aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no eran en algunos casos suficientemente específicos. Por ejemplo, no aclaraban el alcance, la cobertura y el calendario de los controles que debían llevar a cabo los organismos de ejecución para detectar irregularidades graves. Respecto a Italia, Rumanía y España, la Comisión señaló que faltaba información o esta no era suficientemente detallada para extraer conclusiones. En el caso de Dinamarca, la evaluación se refería a los controles previstos en relación con la doble financiación y a la confianza depositada en las autodeclaraciones, pero no especificaba qué organismo llevaría a cabo verificaciones en ámbitos como la contratación pública, la adjudicación de contratos y la existencia física de realizaciones.

---

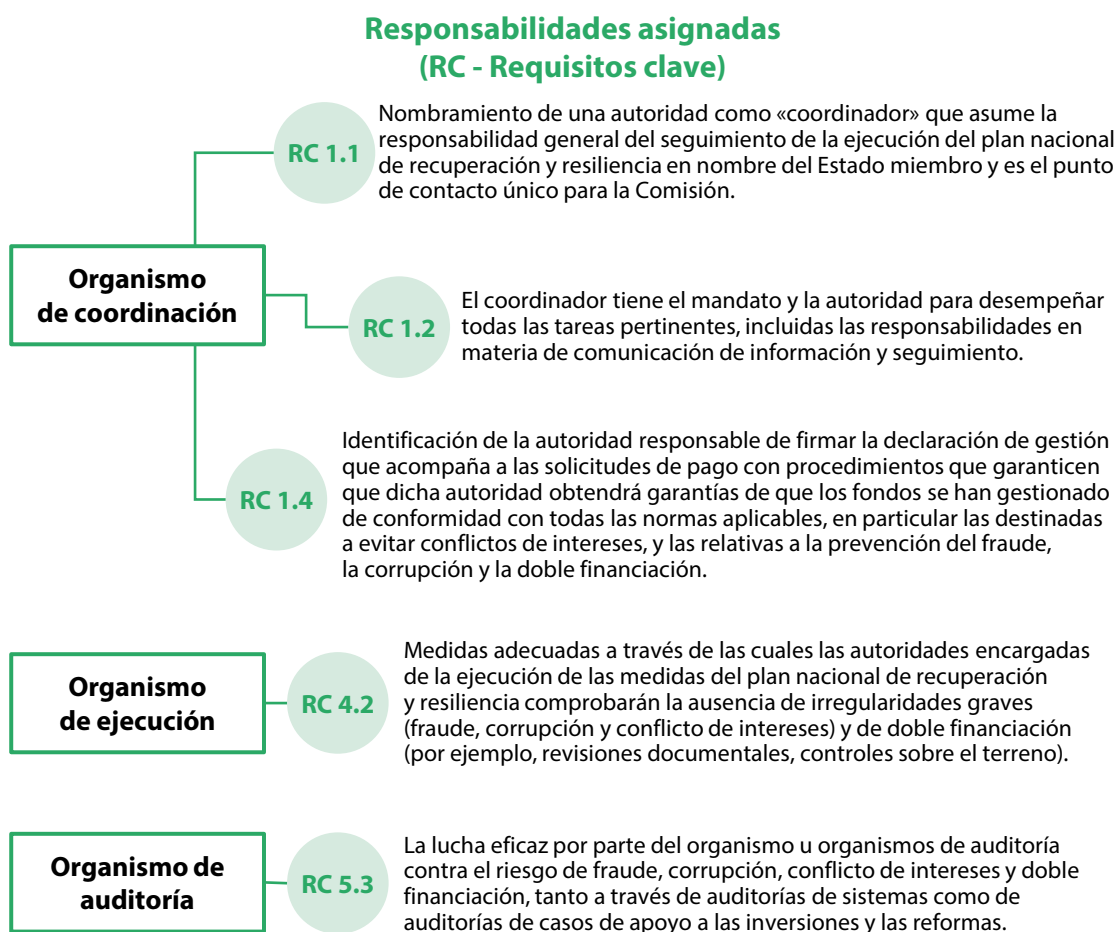
<sup>4</sup> Informe Especial 09/2025: «Sistemas para garantizar la conformidad del gasto del MRR con las normas sobre contratación pública y ayudas estatales», apartado 27.

<sup>5</sup> Informe Especial 21/2022, apartados 106 a 111.

## Los acuerdos de financiación compensaron en parte la falta de requisitos mínimos en el Reglamento del MRR, pero las funciones y responsabilidades de cada organismo no estaban plenamente definidas

- 20** Tras la aprobación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia por parte del Consejo, la Comisión firmó acuerdos de financiación del MRR con cada Estado miembro. El acuerdo de financiación incluye un artículo específico sobre la protección de los intereses financieros de la UE y requisitos clave que ha de cumplir el sistema de control (*ilustración 1*). Aunque estos requisitos clave van más allá de los requisitos establecidos en el Reglamento, siguen sin ser suficientemente específicos en cuanto al tipo, la cobertura y el calendario de los controles antifraude preventivos y de detección que deben llevar a cabo los Estados miembros, ni respecto a la comunicación y corrección de los presuntos fraudes.
- 21** Aunque el acuerdo de financiación definía los tipos de organismos responsables de la ejecución del MRR, no describía detalladamente sus funciones y responsabilidades en relación con las medidas de lucha contra el fraude. Por consiguiente, algunas de las responsabilidades de lucha contra el fraude definidas en el acuerdo de financiación no se asignaron a ningún organismo concreto, sino que se dejó a la discreción del Estado miembro (*ilustración 1*). Esto aumentó el riesgo de aplicación incoherente de las medidas de lucha contra el fraude por parte de los Estados miembros. Constatamos ejemplos de supervisión inadecuada por parte de los organismos de coordinación (apartados [37](#) a [41](#)) y controles insuficientes por parte de los organismos de ejecución (apartados [53](#) y [54](#), [63](#) y [64](#), y *anexo II*).

## Ilustración 1 | Responsabilidades de los Estados miembros en cuanto a la lucha contra el fraude definidas en el acuerdo de financiación del MRR



### Requisitos clave de lucha contra el fraude no asignados a ningún organismo específico

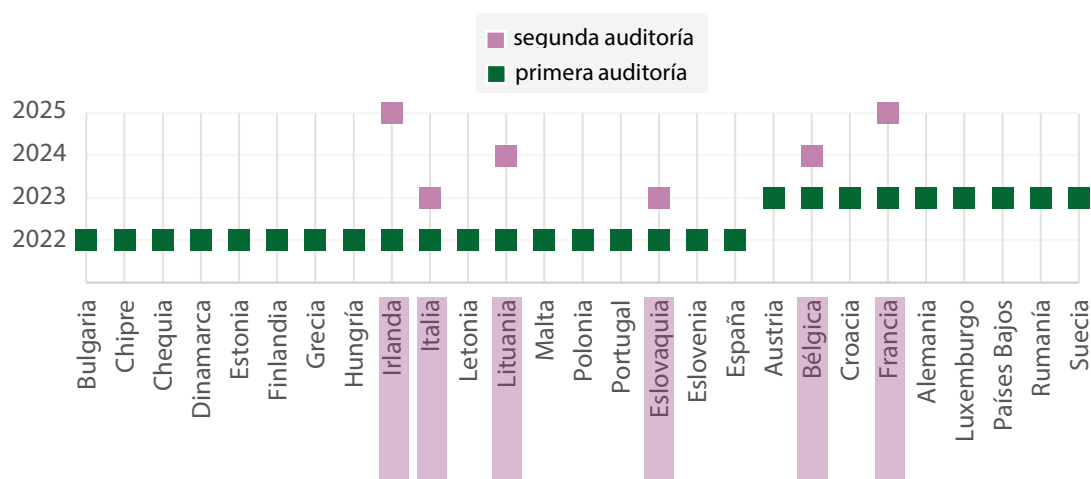
- RC 2.1** Medidas adecuadas relacionadas con la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, así como para evitar la doble financiación, y con el ejercicio de acciones legales para recuperar los fondos que hayan sido objeto de apropiación indebida.
- RC 2.2** Una evaluación del riesgo de fraude y la definición de medidas apropiadas de mitigación del fraude
- RC 3.1** Un procedimiento eficaz para elaborar la declaración de gestión, documentar el resumen de las auditorías y conservar la información subyacente para la pista de auditoría.
- RC 3.2** Procedimientos eficaces para garantizar que todos los casos de fraude, corrupción y conflicto de intereses se notifiquen y corrijan de forma adecuada mediante recuperaciones.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo 1 del acuerdo de financiación del MRR entre la Comisión y los Estados miembros.

## Las auditorías de la Comisión contribuyen a la prevención y detección del fraude, pero no abarcan plenamente algunos elementos importantes de los sistemas de lucha contra el fraude

- 22** Para obtener garantías sobre la eficacia de los sistemas de los Estados miembros, los acuerdos de financiación del MRR disponen que la Comisión solicite información adicional y lleve a cabo auditorías de sistemas sobre el terreno, así como auditorías para proteger los intereses financieros de la UE. Desde 2022, la Comisión había auditado hasta junio de 2025 cada Estado miembro al menos una vez, y seis Estados miembros dos veces (*ilustración 2*).

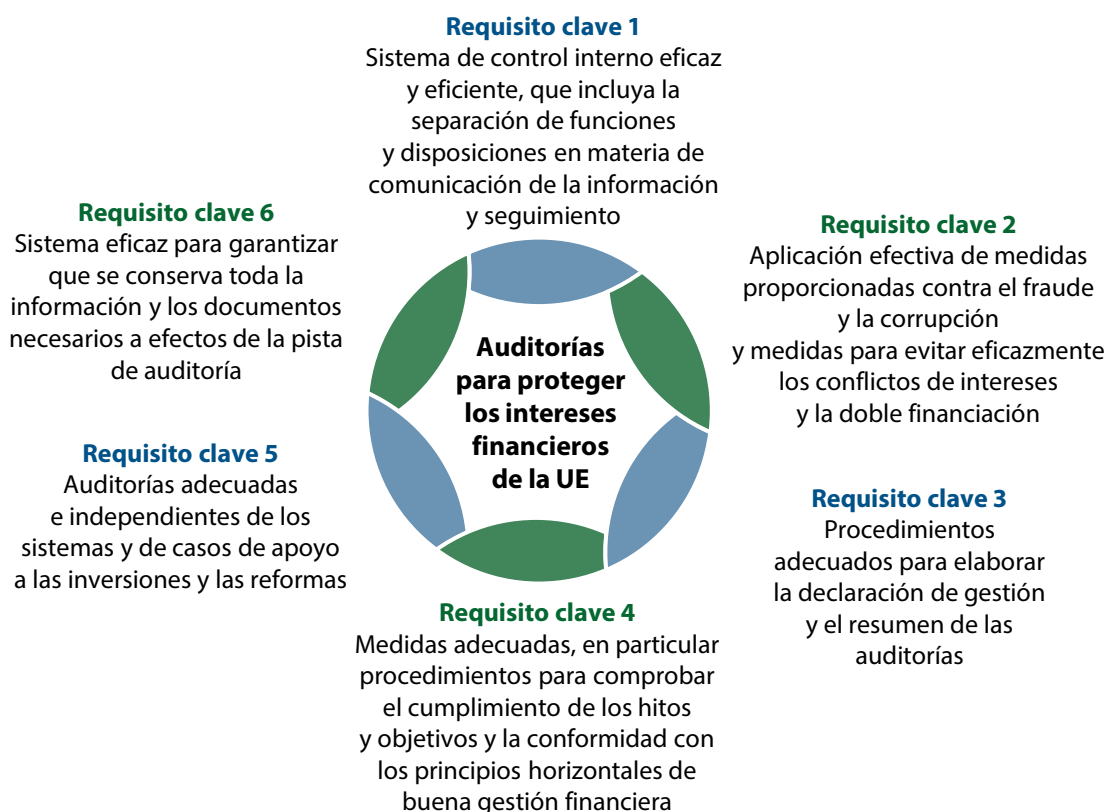
### Ilustración 2 | Auditorías de la Comisión sobre las medidas aplicadas para proteger los intereses financieros de la Unión



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las auditorías de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE.

- 23** Conforme a la estrategia de auditoría de la Comisión, las auditorías para proteger los intereses financieros de la UE comprueban si los sistemas de control de los Estados miembros cumplen los requisitos clave definidos en el acuerdo de financiación del MRR, como se muestra en la *ilustración 3*, con el objetivo de ofrecer garantías de que los sistemas de control son capaces de prevenir, detectar y corregir los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y doble financiación. A partir de 2021, la Comisión impartió algunas formaciones sobre cómo evaluaría los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros y algunas orientaciones generales relativas a los sistemas de control. Aunque las auditorías comenzaron en febrero de 2022, hasta enero de 2023 la Comisión no publicó y compartió con los Estados miembros directrices completas sobre el sistema de control interno con detalles sobre los elementos que la Comisión consideraba necesarios para el cumplimiento de cada requisito clave.

### Ilustración 3 | Requisitos clave para la protección de los intereses financieros de la UE



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo 1 del acuerdo de financiación del MRR entre la Comisión y los Estados miembros.

**24** Examinamos si las auditorías de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE evalúan adecuadamente la eficacia del funcionamiento de los sistemas de lucha contra el fraude de los Estados miembros mediante:

- una cobertura de todos los organismos pertinentes relacionados con el MRR;
- la aplicación de criterios claros e inequívocos para la evaluación de los requisitos clave;
- el seguimiento de las constataciones y recomendaciones.



## Cobertura de todos los organismos pertinentes

- 25** Constatamos que el alcance de las auditorías de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE abarca el organismo de coordinación, los organismos de ejecución y los destinatarios finales. Sin embargo, aunque el objetivo de dichas auditorías es obtener garantías sobre el sistema de control, su alcance no incluye a los organismos de auditoría por considerar que están cubiertos por auditorías de cumplimiento específicas de la Comisión.
- 26** Un elemento clave de las auditorías para la protección de los intereses financieros de la UE es obtener un conocimiento sólido del sistema de control mediante la revisión de todos los procedimientos pertinentes. Además de sus controles a nivel del sistema, la Comisión escoge los organismos de ejecución que deben someterse a pruebas sobre la base de la selección de las medidas. A continuación, examina los procedimientos pertinentes para estas medidas, en lugar de revisar toda la documentación disponible relacionada con la lucha contra el fraude a nivel del organismo de ejecución. Esto excluye la revisión de los procedimientos relacionados con el fraude cuando las medidas seleccionadas están menos avanzadas en su ejecución. Por ejemplo, si las medidas seleccionadas no incluyen una contratación pública ya finalizada, no se evaluarán los procedimientos relativos a la contratación pública.

## Aplicación de criterios claros e inequívocos

- 27** La Comisión elaboró una lista de comprobación de auditoría general, derivada de sus directrices de 2023, para evaluar la aplicación de controles preventivos y de detección, así como de las correcciones. Utilizó esta lista de comprobación al evaluar a los organismos de ejecución. Sin embargo, no elaboró una lista de comprobación específica para el organismo de coordinación con criterios comunes sobre sus responsabilidades de coordinación y supervisión en relación con la protección de los intereses financieros de la UE.
- 28** Además, la lista de comprobación utilizada para los organismos de auditoría en las auditorías de cumplimiento de la Comisión (apartado 25) no garantiza que se evalúen plenamente las responsabilidades de tales organismos en materia de protección de los intereses financieros de la UE. La lista de comprobación solo atañe a las responsabilidades de los organismos de auditoría en términos generales y no requiere una evaluación de la eficacia de sus auditorías de sistemas en ámbitos como la supervisión del organismo de coordinación, y el uso por los organismo de ejecución de evaluaciones del riesgo de fraude y de indicadores de fraude.

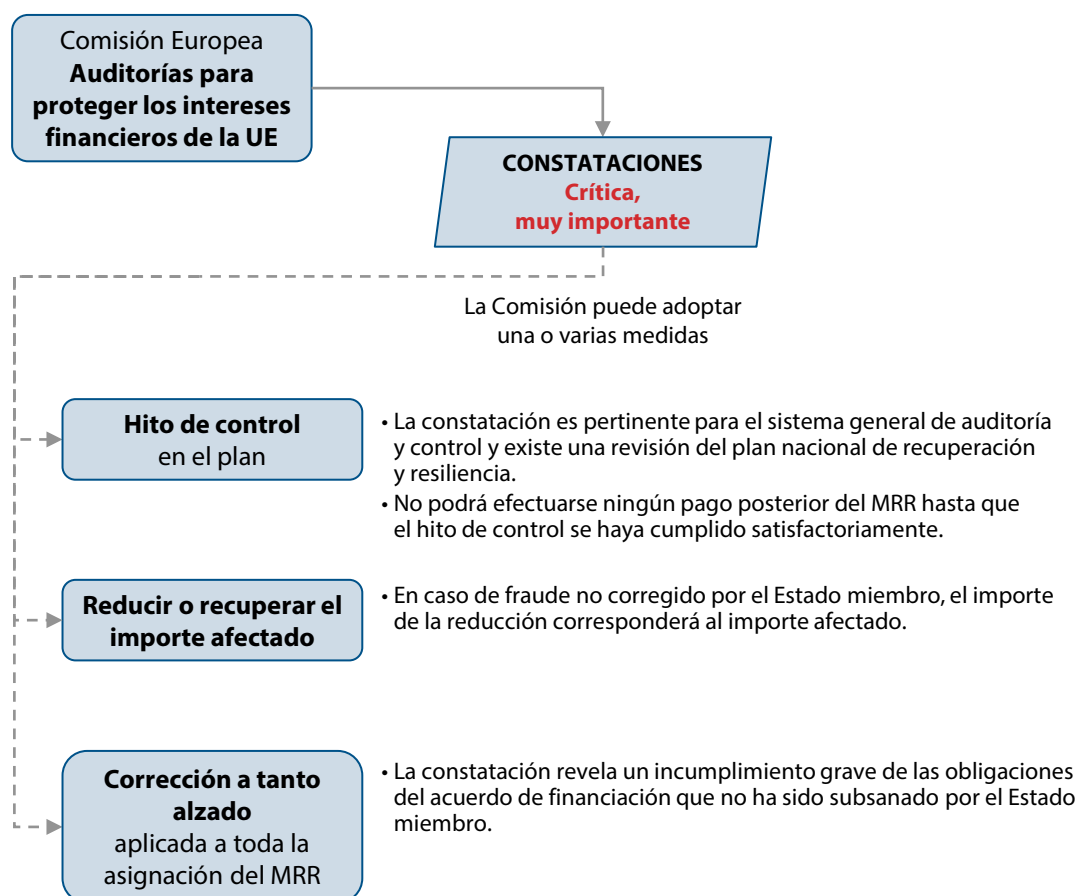
**29** Constatamos que la lista de comprobación de la Comisión para el organismo de ejecución, aunque es amplia, no abordaba plenamente los siguientes elementos:

- el nivel mínimo de los controles (por ejemplo, controles de contratación pública o concesión de subvenciones) y los indicadores de fraude (por ejemplo, señales de alerta en materia de contratación pública) necesarios para cumplir el requisito clave 4.2 (*ilustración 1*);
- medidas cautelares en caso de presunto fraude (por ejemplo, suspensión de futuros pagos).

### **Seguimiento de las constataciones y recomendaciones**

**30** El trabajo de auditoría de la Comisión puede dar lugar a cuatro tipos de constataciones: críticas, muy importantes, importantes y deseables. Se realiza un seguimiento de las constataciones, pero si la Comisión formula constataciones críticas o muy importantes, puede adoptar medidas adicionales (*ilustración 4*).

## Ilustración 4 | Medidas adicionales de la Comisión en caso de constataciones críticas o muy importantes



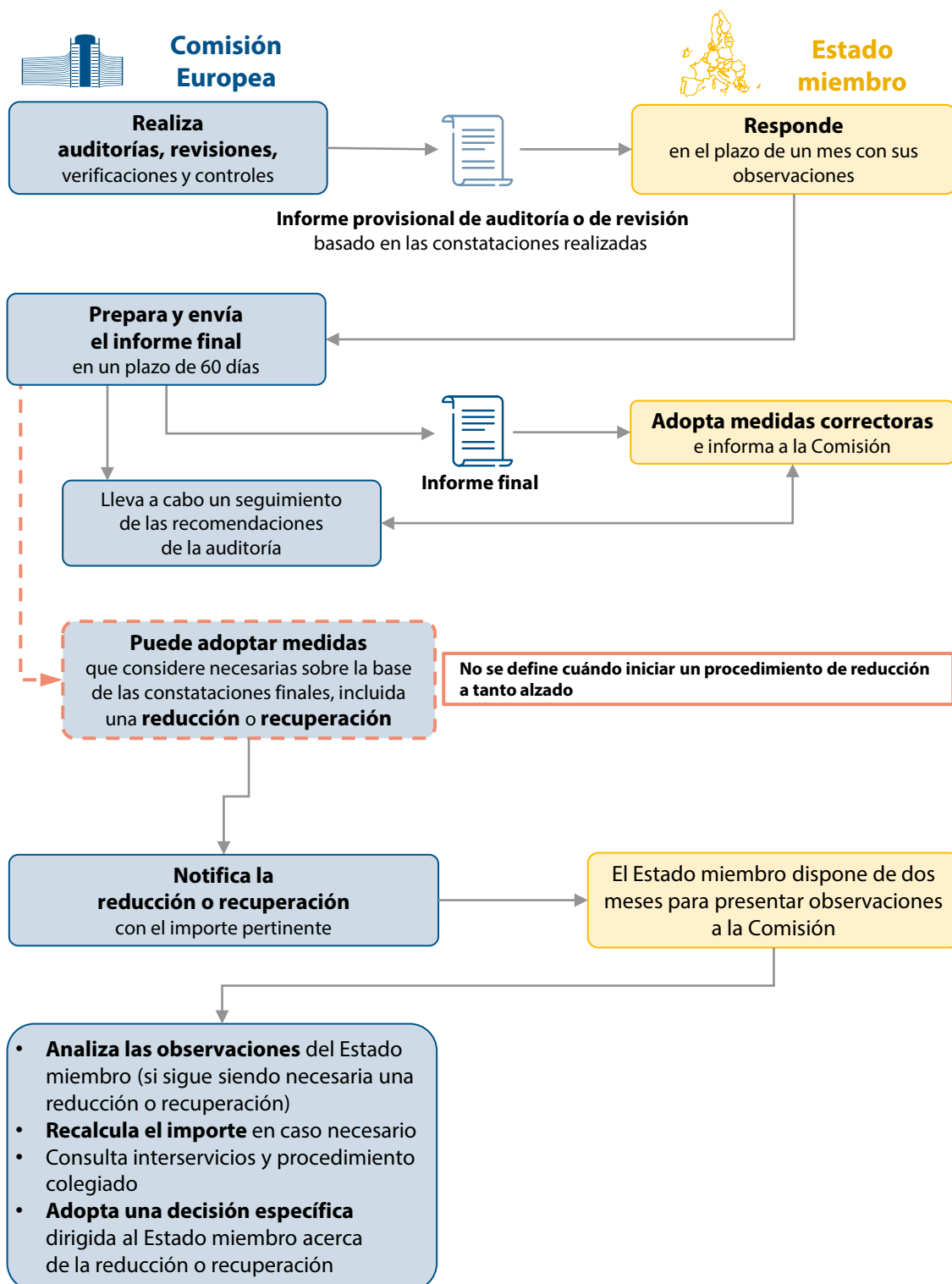
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las directrices de la Comisión y del acuerdo de financiación del MRR.

- 31** Las constataciones críticas o muy importantes, en caso de no ser aceptadas o aplicadas por los Estados miembros, también pueden dar lugar a que, en el informe anual de actividades de la Comisión, el director general formule una declaración de fiabilidad con salvedades. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024<sup>6</sup>, observamos que, cuando los Estados miembros aceptan constataciones críticas o muy importantes y las correspondientes recomendaciones, sin que conste que el Estado miembro haya adoptado la medida correctora recomendada, la Comisión clasifica su sistema como de riesgo medio. Por consiguiente, no incluye salvedades, aunque los Estados miembros aún no hayan adoptado las medidas correctoras necesarias. Consideramos que es probable que este enfoque subestime la evaluación de riesgos de los Estados miembros realizada por la Comisión en este ámbito.
- 32** Si los Estados miembros no dan el debido seguimiento a las constataciones que ponen de manifiesto un incumplimiento grave de las obligaciones del acuerdo de financiación, el marco de reducciones y recuperaciones de la Comisión no define el momento en que esta debe iniciar un procedimiento de reducción a tanto alzado, lo que aumenta el riesgo de aplicación incoherente entre los Estados miembros (*ilustración 5*). Hasta julio de 2025, la Comisión no había impuesto ninguna reducción a tanto alzado.

---

<sup>6</sup> Informe anual relativo al ejercicio 2024, apartado 11.55.

## Ilustración 5 | Procedimiento de reducción a tanto alzado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 33** Las auditorías de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE pueden ser herramientas eficaces en la lucha contra el fraude. Sin embargo, las misiones de auditoría concluyeron antes de los primeros pagos en diecisiete de veintisiete Estados miembros. En consecuencia, en los diez Estados miembros restantes, los pagos iniciales del MRR se efectuaron sin la ventaja de contar con pruebas suficientes sobre la eficacia del sistema de control antifraude de los Estados miembros.
- 34** Constatamos que las recomendaciones de la Comisión derivadas de sus auditorías para la protección de los intereses financieros de la UE habían dado lugar a mejoras significativas en los sistemas de tres de los cuatro Estados miembros que visitamos. Por ejemplo:
- En **Italia**, los organismos de ejecución empezaron a utilizar el modelo de evaluación del riesgo de fraude.
  - En **España**, los organismos de ejecución empezaron a ajustar los planes y metodologías de evaluación de riesgos para seguir las orientaciones emitidas por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude y establecieron canales anónimos y coherentes de denuncia de irregularidades.
  - En **Rumanía**, el organismo de coordinación y los organismos de ejecución adoptaron medidas para actualizar una serie de procedimientos, entre ellos los relativos a un modelo de evaluación de riesgos, los canales de denuncia de irregularidades, los códigos éticos y una política de lucha contra el fraude.
- 35** En **Dinamarca**, tras las auditorías de la Comisión, el organismo de auditoría empezó a utilizar la herramienta de prospección de datos de la Comisión, Arachne (apartado [61](#)), y el organismo de coordinación publicó directrices para la ejecución de las verificaciones de la gestión. A nuestro juicio, las recomendaciones de la Comisión en relación con las constataciones críticas y muy importantes no se aplicaron plenamente. Tampoco se abordaron plenamente las recomendaciones a través del hito de control (apartado [18](#)) introducido por la Comisión en el plan nacional de recuperación y resiliencia de Dinamarca ([recuadro 1](#)). En consecuencia, durante nuestra auditoría, constatamos que persistían una serie de insuficiencias detectadas por la Comisión, entre ellas: coordinación y supervisión inadecuadas por parte del organismo de coordinación, falta de elementos de fraude en la evaluación del riesgo de fraude, verificación insuficiente de la contratación pública y uso limitado de las herramientas de prospección de datos por parte de los organismos de ejecución (apartados [41](#), [49](#) y [54](#), [anexo II](#)).



## Recuadro 1

### Insuficiencia en el diseño del hito de control danés

Tras su auditoría de 2022, la Comisión recomendó que Dinamarca estableciera una política global de lucha contra el fraude utilizando el modelo facilitado en sus orientaciones, e incorporara elementos de lucha contra el fraude y la corrupción en la formación del personal. Durante la revisión del plan nacional de recuperación y resiliencia efectuada en 2023, la Comisión introdujo un hito de control que requería la adopción de un plan de acción relacionado con la estrategia de lucha contra el fraude y la corrupción.

En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024, consideramos que el hito se había cumplido satisfactoriamente.

Sin embargo, el diseño y la aplicación del hito de control no garantizaban que los sistemas de control de los Estados miembros cumplieran los requisitos relativos a la protección de los intereses financieros de la UE establecidos en el artículo 22 del Reglamento del MRR. Por ejemplo, el hito de control no exigía a los organismos de ejecución daneses que verificaran los procedimientos de contratación pública o que llevaran a cabo controles periódicos del uso adecuado de la financiación proporcionada.

## Los Estados miembros han establecido medidas de prevención contra el fraude, pero sigue habiendo insuficiencias en la detección del fraude

- 36** Las medidas de prevención del fraude son cruciales para un marco eficaz de lucha contra este y contribuyen a reducir el nivel de riesgo de fraude. Asimismo, se necesitan medidas adecuadas para detectar los fraudes que no hayan podido evitarse. Evaluamos la aplicación de estas medidas por parte de los Estados miembros.

## Los organismos de coordinación son fundamentales para establecer el marco de lucha contra el fraude, pero no siempre desempeñan un papel activo

- 37** Los organismos de coordinación, como supervisores generales de la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y responsables de firmar la declaración de gestión (*ilustración 1*), son fundamentales para garantizar un marco de lucha contra el fraude bien diseñado mediante el establecimiento de requisitos jurídicamente vinculantes, la orientación a los organismos de ejecución y la supervisión activa de su aplicación. Una estrategia nacional de lucha contra el fraude del MRR también puede contribuir a la aplicación efectiva de las medidas de lucha contra el fraude, especialmente cuando las estructuras organizativas de los Estados miembros están descentralizadas.
- 38** En general, constatamos que los organismos de coordinación de Italia y Rumanía desempeñan un papel activo en el diseño del marco de lucha contra el fraude del MRR, mientras que en Dinamarca y España no es así (*cuadro 1*).

**Cuadro 1 | Las responsabilidades de los organismos de coordinación de la lucha contra el fraude del MRR varían de un Estado miembro a otro**

Responsabilidades del Organismo de coordinación	Dinamarca	Italia	Rumanía	España
<b>Coordinación</b>				
<b>Establece requisitos</b> para combatir el fraude	X	✓	✓	✓*
<b>Proporciona directrices</b> sobre cómo cumplir los requisitos	●	✓	✓	✓**
<b>Supervisión</b>				
<b>Supervisa el cumplimiento</b> por parte de los organismos de ejecución de los requisitos / directrices emitidos por el organismo de coordinación	X	✓	✓	X
<b>Procedimiento para elaborar la declaración de fiabilidad</b>				
<b>Solicita</b> pruebas de los controles realizados por los organismos de ejecución	X	✓	✓	X
<b>Solicita</b> la lista de irregularidades y medidas correctoras	●	✓	✓	✓

\* Los requisitos no son establecidos por el organismo de coordinación, sino a través de un acto legislativo nacional.

\*\* Las directrices fueron facilitadas por el organismo de coordinación y el SNCA (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude).

✓ - Se aplica; X - No se aplica; ● - Se aplica parcialmente

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo a partir de las directrices de la Comisión y de la información de los Estados miembros.

**39** En **Italia y Rumanía**, los organismos de coordinación participan activamente en el diseño del marco de lucha contra el fraude estableciendo requisitos y proporcionando directrices a los organismos de ejecución, en particular sobre los controles de irregularidades graves, los procedimientos de comunicación de información y las herramientas para la autoevaluación del riesgo de fraude. También elaboraron sus propias listas de comprobación para supervisar el cumplimiento de los requisitos por parte de los organismos de ejecución.

**40** En **España**, el organismo de coordinación elaboró directrices que proporcionaban detalles sobre la manera en que los organismos de ejecución deberían cumplir sus requisitos mínimos legalmente definidos. Sin embargo, no supervisa si los organismos de ejecución siguen estas orientaciones.

- 41** En **Dinamarca**, el organismo de coordinación no impone requisitos a los organismos de ejecución. Si bien el organismo de coordinación adoptó una estrategia de lucha contra el fraude que define las responsabilidades generales de los organismos de ejecución —como garantizar los controles internos, gestionar los casos de presunto fraude y promover la sensibilización— estas disposiciones no son obligatorias, y el organismo de coordinación no supervisa si los organismos de ejecución las siguen. La estrategia reitera principalmente las obligaciones existentes en virtud del Reglamento del MRR sin especificar detalles adicionales, como los criterios mínimos que deben seguirse para las verificaciones de la gestión, el uso de señales de alerta o el apoyo metodológico para el procedimiento de evaluación del riesgo de fraude.
- 42** Aunque los cuatro Estados miembros adoptaron estrategias de lucha contra el fraude del MRR, en dos de ellos (**Dinamarca** e **Italia**) se adoptaron casi un año después de la primera solicitud de pago del MRR (*ilustración 6*).

### Ilustración 6 | Cronología de la adopción de la estrategia de lucha contra el fraude del MRR

Estado miembro	Primera solicitud de pago		Tiempo transcurrido entre la <b>estrategia de lucha contra el fraude</b> del MRR y la <b>primera solicitud de pago</b> (meses)
	Estrategia general de lucha contra el fraude del MRR		
Dinamarca	Noviembre de 2023	Diciembre de 2022	○ ◆ 11
Italia	Octubre de 2022	Diciembre de 2021	○ 10 ◆
Rumanía	Mayo de 2022	Mayo de 2022	0 ◆
España	Septiembre de 2021	Noviembre 2021	-2 ◆ ○

**Dos Estados miembros** adoptaron la estrategia de lucha contra el fraude tras la primera solicitud de pago del MRR

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de pruebas recibidas de los Estados miembros.

- 43** Observamos que el organismo de coordinación **italiano** ha ido más allá de los requisitos mínimos de prevención del fraude (apartado 37) y ha establecido una amplia red de coordinación antifraude (*recuadro 2*). A nuestro juicio, se trata de una buena práctica.

## Recuadro 2

### Red italiana de coordinación antifraude

Un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Economía y Hacienda (organismo de coordinación) y la Guardia di Finanza integra formalmente esta última en el sistema italiano de control del plan nacional de recuperación y resiliencia. El memorando permite a las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas del plan nacional de recuperación y resiliencia designar puntos de contacto antifraude, participar en la red, compartir la información pertinente, comunicar irregularidades y colaborar con la Guardia di Finanza. Además, se creó un grupo de trabajo presidido por el organismo de coordinación, en el que participaban instituciones clave, para abordar las cuestiones de control y comunicación de información, elaborar orientaciones y proponer ajustes normativos.

- 44** Las directrices de la Comisión de 2023 subrayan que una estrategia de comunicación externa clara constituye una buena práctica con el objetivo de sensibilizar sobre la importancia de prevenir el fraude mediante la denuncia de irregularidades y disuadir a los posibles defraudadores al destacar las sanciones para tales acciones. Aunque no se llevaron a cabo campañas externas de sensibilización específicas sobre el fraude relacionadas con el MRR en los Estados miembros que visitamos, identificamos ejemplos de buenas prácticas en **Italia, Rumanía y España** ([recuadro 3](#)).

### Recuadro 3

#### Mensajes de sensibilización pública para desalentar el fraude

##### Italia

Todos los proyectos del plan nacional de recuperación y resiliencia están disponibles en el [sitio web](#) de Italia Domani, en el que también se promueve el memorando de entendimiento con la Guardia di Finanza. La sensibilización sobre la asociación con la policía económica italiana puede tener un efecto disuasorio y aclara a qué organismo deben denunciarse los casos de presunto fraude.

##### España

En el [sitio web](#) del plan nacional de recuperación y resiliencia existe una sección específica dedicada a la notificación de fraude, incluido un enlace a [Infofraude](#), el canal de denunciantes de infracciones relacionadas con los fondos europeos establecido por el servicio español de coordinación antifraude (SNCA).

##### Rumanía

El plan de sensibilización relativo a la prevención del fraude, la corrupción y la doble financiación en el marco del plan nacional de recuperación y resiliencia, elaborado por el organismo de coordinación, se publicó [en línea](#) en mayo de 2025. Su propósito es concienciar sobre los riesgos de fraude y corrupción, y sobre el uso de tecnologías modernas para la detección del fraude. También hace hincapié en la colaboración entre las instituciones nacionales y europeas para luchar contra el fraude transfronterizo, y se dirige a los funcionarios públicos, los beneficiarios y al público en general a través de diversos canales de comunicación, como sitios web, redes sociales y talleres.



## Los organismos de ejecución establecieron medidas de prevención del fraude y, en dos Estados miembros seleccionados, llevan a cabo controles exhaustivos para detectar el fraude

Los organismos de ejecución establecieron medidas de prevención del fraude del MRR, pero en su mayor parte después de la primera solicitud de pago

- 45** El acuerdo de financiación del MRR exige a los Estados miembros que apliquen medidas adecuadas para prevenir el fraude. Las orientaciones de la Comisión de 2023 establecen que las medidas deben incluir políticas de lucha contra el fraude que se mantengan actualizadas y evaluaciones del riesgo de fraude. Evaluamos si determinados organismos de ejecución de los Estados miembros que visitamos habían aplicado tales medidas ([cuadro 2](#)).

**Cuadro 2 | Medidas de prevención del fraude de los organismos de ejecución**

Estado miembro	Organismo de ejecución	Políticas de lucha contra el fraude	Evaluación del riesgo de fraude
Dinamarca	Medio ambiente	●	X
	Energía	●	X
Italia	Turismo	✓	✓
	Medio ambiente	✓	✓
Rumanía	Transporte	✓	✓
	Energía	✓	✓
España	Ecología	✓	✓
	Ciencia	✓	✓

✓ - Aplicada; X - No aplicada; ● - Aplicada parcialmente

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las directrices de la Comisión y de información de los Estados miembros.

- 46** Una política formal de lucha contra el fraude del MRR indica la determinación de los organismos de ejecución para luchar contra el fraude. Esta política debe incluir, en particular, estrategias para el desarrollo de un marco de lucha contra el fraude, como formación, uso de herramientas de prospección de datos, procedimientos de denuncia de irregularidades, medidas correctoras, procedimientos de comunicación de información, uso de señales de alerta de fraude en la verificación de la gestión y asignación de responsabilidades para luchar contra el fraude. Constatamos que todos los organismos de ejecución seleccionados habían establecido políticas de lucha contra el fraude, aunque en **Dinamarca** solo se había hecho en parte, ya que la política danesa carece de algunos elementos, como el uso de señales de alerta en los controles y la asignación clara de responsabilidades para luchar contra el fraude. Sin embargo, en cuatro de los ocho organismos, estas políticas se desarrollaron después de que se enviara a la Comisión la primera solicitud de pago (*ilustración 7*).

### Ilustración 7 | Cronología de las políticas de lucha contra el fraude del MRR

		Primera solicitud de pago con medidas relacionadas con inversiones/ concesiones de subvenciones/ contratos firmados		Política de lucha contra el fraude	
Organismo de ejecución				Tiempo transcurrido entre la política de lucha contra el fraude del MRR y la primera solicitud de pago (meses)	
Dinamarca	Energía	Marzo de 2024	Diciembre de 2022	○	15 ◆
	Medio ambiente	Marzo de 2024	Diciembre de 2022	○	15 ◆
Italia	Turismo	Julio de 2022	Diciembre de 2021	○	7 ◆
	Medio ambiente	Junio de 2022	Junio de 2022	0	◆
Rumanía	Energía	Junio de 2024	Diciembre de 2022	○	18 ◆
	Transporte	Noviembre de 2023	Diciembre de 2023	-1	◆
España	Ecología	Febrero de 2022	Noviembre de 2022	-9	◆ ○
	Ciencia	Diciembre de 2021	Noviembre de 2022	-11	◆ ○

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de pruebas recibidas de los Estados miembros.

- 47** Una evaluación del riesgo de fraude determina si los controles internos existentes abordan suficientemente los riesgos de fraude e identifica ámbitos en los que son necesarios controles adicionales (*cuadro 3*).

### Cuadro 3 | Alcance de la evaluación del riesgo de fraude

Fase de ejecución de los proyectos	Riesgos que deben abordarse
Selección de proyectos/solicitantes	Conflictos de intereses dentro del comité de evaluación
	Declaraciones falsas de los solicitantes
	Riesgo de doble financiación
Ejecución de los proyectos	Conflictos de intereses no declarados
	Riesgos en la contratación pública: sobornos y comisiones, elusión o manipulación de los procedimientos competitivos requeridos, licitación colusoria y fijación de precios inadecuada
	Manipulación de las declaraciones de costes
	Falta de entrega de los productos o sustitución de estos
	Modificaciones de los contratos existentes
Certificación y pagos	Procesos incompletos o inadecuados de gestión y verificación de gastos
	Conflictos de intereses dentro del organismo de ejecución

Fuente: *Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude*, Comisión, 2014

- 48** Constatamos que, en general, los Estados miembros conocían la obligación de llevar a cabo una evaluación del riesgo de fraude. Nuestra encuesta mostró que el 80 % de los organismos de ejecución que respondieron llevan a cabo una evaluación del riesgo de fraude para las medidas del MRR.
- 49** En cuanto a los Estados miembros visitados, constatamos que los organismos de ejecución de **Italia, Rumanía y España** utilizaban el modelo de riesgo de fraude de la Comisión (*cuadro 3*). A excepción de un organismo de ejecución de Rumanía, las evaluaciones del riesgo de fraude no se llevaron a cabo desde el inicio del MRR, sino tras una auditoría de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE y, en la mayoría de los casos, en respuesta a una recomendación de la Comisión. Los organismos de ejecución de **Dinamarca** no utilizaron el modelo de riesgo de fraude de la Comisión u otro similar ni abordaron suficientemente los riesgos mencionados en el *cuadro 3*. En Dinamarca, las evaluaciones se refieren principalmente a riesgos generales, como la falta de un marco regulador claro y la complejidad de los procesos, más que a riesgos de fraude específicos.

**En dos de los cuatro Estados miembros seleccionados, los organismos de ejecución llevan a cabo controles exhaustivos centrados en la detección del fraude**

- 50** El requisito clave 4.2 de los acuerdos de financiación del MRR (*ilustración 1*) exige que los organismos de ejecución comprueben la ausencia de fraude. Las orientaciones de la Comisión de 2023 aconsejan el uso de procedimientos documentados y listas de comprobación detalladas, que contribuyen a reducir el riesgo de fraude y a garantizar el cumplimiento de la legislación nacional y de la UE pertinente. Evaluamos la aplicación de dichas medidas por parte de los Estados miembros.
- 51** El *cuadro 4* muestra si los organismos de ejecución seleccionados en los cuatro Estados miembros visitados utilizaban listas de comprobación específicas que abarcaran los principales ámbitos de riesgo de fraude y si habían integrado los indicadores de riesgo de fraude facilitados por la Comisión<sup>7</sup> en sus controles de la contratación pública, ya que se trata de un ámbito en el que el impacto financiero del fraude puede ser elevado.

---

<sup>7</sup> Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC, Comisión Europea, 2009.

**Cuadro 4 | Comprobaciones de los organismos de ejecución relativas a los principales riesgos de fraude**

Organismo de ejecución	Lista de comprobación de la concesión de subvenciones	Lista de comprobación de la legalidad y regularidad del gasto	Lista de comprobación sobre el terreno	Lista de comprobación de la contratación pública con indicadores de fraude
<b>Dinamarca</b>				
Medio ambiente	✓	✓*	X	X
Energía	✓	✓*	X	X
<b>Italia</b>				
Turismo	✓	✓	✓	✓
Medio ambiente	✓	✓	✓	✓
<b>Rumanía</b>				
Transporte	✓	✓	✓	✓
Energía	✓	✓	✓	✓
<b>España</b>				
Ecología	●**	✓	✓	●**
Ciencia	●**	✓***	X	●**

\* Verificación propia e informes de auditoría externa contratados por los beneficiarios

\*\* Cubierta por la IGAE y parcialmente cubierta por los organismos de ejecución

\*\*\* Totalmente delegada en organismos de ejecución de nivel inferior

✓ - Aplicada; X - No aplicada; ● - Aplicada parcialmente

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las directrices de la Comisión y de la información de los Estados miembros.

**52** Los organismos de ejecución de **Rumanía** e **Italia** siguen un enfoque similar al de la gestión de los fondos estructurales, de modo que aplican controles administrativos periódicos y basados en el riesgo del fraude, que abarcan todos los ámbitos de riesgo. En **Rumanía**, los organismos de ejecución han elaborado listas de comprobación específicas dirigidas concretamente a los indicadores de fraude en los contratos públicos. Del mismo modo, en **Italia**, los indicadores de fraude se integran en las listas de comprobación de la contratación pública, y algunos organismos de ejecución también llevan a cabo controles adicionales utilizando una lista de comprobación del riesgo de fraude facilitada por la policía financiera italiana.

- 53** En España, para los controles de la contratación pública y la adjudicación de contratos, los organismos de ejecución, en general, se apoyan íntegramente en los controles realizados por el organismo de control interno del sector público estatal: la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Constatamos que la IGAE no cubre toda la contratación pública en el marco del MRR, pero esto se compensó parcialmente mediante controles por muestreo efectuados por los organismos de ejecución. En el marco del MRR, la IGAE tiene una responsabilidad adicional respecto a su función nacional: detectar el fraude en el procedimiento de contratación utilizando los indicadores de fraude (señales de alerta) facilitados en las orientaciones de la Comisión. Si bien la IGAE está obligada por ley a verificar todos los aspectos incluidos en su mandato y a comunicar cualquier incumplimiento, no utiliza una lista de comprobación específica para la contratación pública. Debido a la ausencia de pista de auditoría, no pudimos verificar el alcance o la exhaustividad de los controles realizados.
- 54** En **Dinamarca**, los organismos de ejecución realizan controles durante la fase de concesión de la subvención y antes de que se efectúe el pago, pero no con respecto a indicadores de fraude. No existe ninguna disposición que obligue a realizar controles de la contratación pública ni controles sobre el terreno.

### **En general, los organismos de auditoría realizan auditorías de sistemas adecuadas de los organismos de ejecución**

- 55** En virtud del acuerdo de financiación del MRR, los organismos de auditoría están obligados a abordar el riesgo de fraude mediante auditorías de sistemas y auditorías de casos específicos relacionados con inversiones y reformas. El **cuadro 5** muestra que, en tres de los cuatro Estados miembros seleccionados, los organismos de auditoría cubren adecuadamente los principales elementos de los sistemas de lucha contra el fraude al realizar auditorías de sistemas.

### Cuadro 5 | Cobertura de los organismos de auditoría (auditorías de sistemas)

Componente del sistema	Dinamarca	Italia	Rumanía	España
<b>Auditorías de sistemas realizadas a los organismos de ejecución</b>				
Sensibilización del personal sobre el fraude y formación en materia de fraude	✓	✓	✓	✓
Desarrollo de la evaluación del riesgo de fraude	●	✓	✓	✓
Uso de indicadores de fraude (señales de alerta) como elemento de la verificación de los organismos de ejecución	X	✓	✓	✓
Procedimientos de comunicación del fraude	●	✓	✓	✓
Procedimientos de corrección	X	✓	✓	✓
<b>Auditorías de sistemas realizadas al organismo de coordinación</b>				
Coordinación y supervisión de las medidas antifraude de los organismos de ejecución	X	✓	✓	X

✓ - Se aplica; X - No se aplica; ● - Se aplica parcialmente

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las orientaciones de la Comisión de 2023.

**56** En **Italia**, **Rumanía** y **España**, los organismos de auditoría utilizan el mismo enfoque para las auditorías de sistemas de los organismos de ejecución que para los fondos estructurales de la UE. Tienen preguntas específicas relativas al fraude, basadas en las mejores prácticas incluidas en las directrices de la Comisión de 2023. Sin embargo, solo **Italia** y **Rumanía** cubren exhaustivamente la función de coordinación y supervisión del organismo de coordinación. En cambio, en junio de 2025 no se había llevado a cabo ninguna auditoría del organismo de coordinación en **España**, debido principalmente al alcance limitado de las competencias del organismo de coordinación.

- 57** En **Dinamarca**, antes de presentar una solicitud de pago, el organismo de auditoría lleva a cabo auditorías combinadas de sistemas y de cumplimiento. La auditoría de sistemas examina si los controles internos previenen suficientemente el fraude y la corrupción. Sin embargo, contrariamente a las directrices de la Comisión de 2023, no somete a prueba el uso de señales de alerta o los procedimientos sobre medidas correctoras. No obstante, en 2024, el organismo de auditoría llevó a cabo una auditoría temática para garantizar que los organismos de ejecución pusieran en marcha la política antifraude y anticorrupción del organismo de coordinación, tal como recomendó la Comisión en su auditoría para proteger los intereses financieros de la UE ([recuadro 1](#)).

## Los Estados miembros establecieron canales anónimos de denuncia de irregularidades para el fraude

- 58** Las líneas directas y otros mecanismos para informar de irregularidades permiten a los Estados miembros tener conocimiento de posibles casos de fraude que no se han logrado detectar a través de otros controles. Varios estudios muestran que estos métodos son considerados como la fuente más importante de denuncias de fraude<sup>8</sup>. Los canales de denuncia de irregularidades deben ser seguros, accesibles y confidenciales, de manera que se anime a las personas a denunciar presuntos casos de fraude sin temor a represalias. Las autoridades deben investigar las denuncias y adoptar medidas para hacer frente a cualquier irregularidad o malversación detectada.
- 59** En general, en los Estados miembros visitados, constatamos que los organismos del MRR han establecido canales claros de denuncia que permiten a las personas comunicar irregularidades, protegiendo al mismo tiempo su identidad. Siete de los ocho organismos de ejecución examinados prevén la opción de la denuncia anónima, con la excepción de un organismo de ejecución de **Rumanía**, que también introdujo esta opción tras nuestra auditoría. Además, las autoridades **españolas** crearon una plataforma nacional de denuncia de irregularidades en relación con todos los fondos de la UE ([recuadro 4](#)).

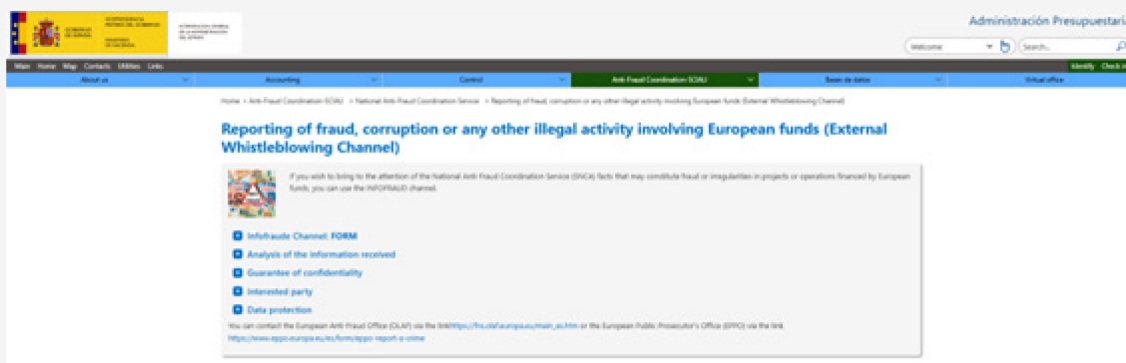
---

<sup>8</sup> Association of Certified Fraud Examiners, Inc., [Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations](#), Ilustración 13.



## Recuadro 4

### INFOFRAUDE – Canal nacional de denuncia de irregularidades en España



En España, el servicio de coordinación antifraude (SNCA)<sup>9</sup> creó en 2017 una **plataforma nacional de denuncia de irregularidades** en relación con todos los fondos de la UE. Además de esta plataforma, los organismos de ejecución proporcionan sus propios canales de denuncia, como direcciones de correo electrónico específicas y buzones en línea, y enlaces a la plataforma externa nacional gestionada por el SNCA. Todos ellos permiten la presentación anónima y garantizan la protección de la identidad de los denunciantes de conformidad con la normativa nacional.

- 60** A pesar de la amplia presencia de canales de denuncia, a un año de la conclusión del período de ejecución del MRR, los organismos de ejecución seleccionados no habían recibido denuncias de casos de fraude del MRR a través de estos canales. No tenemos constancia de que las autoridades hayan analizado las posibles razones para esta falta de utilización.

<sup>9</sup> <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

## Muchos Estados miembros no están haciendo pleno uso de las herramientas de prospección de datos para detectar el fraude













- 61** En sus directrices, la Comisión recomienda el uso de técnicas de análisis y prospección de datos para detectar potenciales medidas de alto riesgo e identificar señales de alerta a lo largo de todo el ciclo de ejecución del proyecto. En consonancia con el [Reglamento del MRR](#), la Comisión ha puesto a disposición de los Estados miembros una herramienta de prospección de datos<sup>10</sup>, Arachne, desarrollada originalmente para el ámbito de la política de cohesión. Arachne utiliza datos de diversas fuentes e incorpora indicadores específicos de riesgo de fraude ([anexo II](#)). En nuestro informe especial sobre el fraude en cohesión<sup>11</sup>, destacamos que los Estados miembros no estaban haciendo pleno uso de Arachne para la detección del fraude.
- 62** Si bien la Comisión anima a los Estados miembros a incorporar Arachne en sus controles del MRR, su uso no es actualmente obligatorio en la UE. El 65 % de los 86 organismos de auditoría y ejecución que respondieron a nuestra encuesta informaron de que utilizan Arachne; el 16 % utiliza otras herramientas nacionales; y el 19 % restante no utiliza ninguna herramienta de prospección de datos para la detección del fraude. Con arreglo al [Reglamento Financiero refundido](#), el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se comprometieron a examinar y volver a debatir el uso obligatorio de una única herramienta de prospección de datos durante el marco financiero plurianual posterior a 2027<sup>12</sup>.
- 63** Tres de los Estados miembros que visitamos (**Dinamarca, Italia y Rumanía**) utilizan Arachne como principal herramienta. El [cuadro 6](#) muestra que solo **Italia** hace pleno uso de Arachne. Para más detalles, véase el [Anexo 2](#).



<sup>10</sup> [Reglamento del MRR](#), artículo 22, apartado 4.

<sup>11</sup> [Informe Especial 06/2019](#): «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE», apartados 36 a 39.

<sup>12</sup> [ANEXO A LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA – 2022/0162 \(COD\) – Modificaciones del Reglamento Financiero \(refundición\)](#).

**Cuadro 6 | Evaluación general del uso de Arachne**

	Dinamarca	Italia	Rumanía
Disponibilidad de directrices para su uso			
Utilización para controles/auditorías <i>ex ante/ex post</i>			
Acceso concedido a todo el personal pertinente			
Carga de datos exactos y suficientes			

 Evaluación positiva en general
  Se han logrado avances, pero es necesario mejorar

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros.

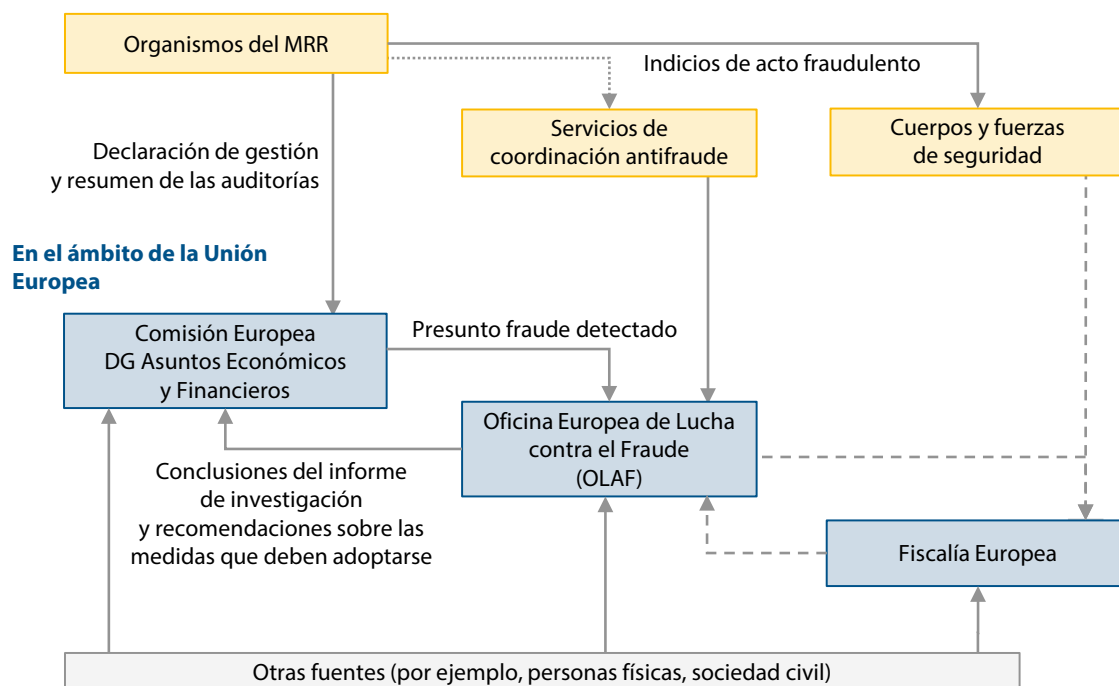
- 64** En **España**, mientras que el organismo nacional de auditoría utiliza ocasionalmente Arachne para investigaciones adicionales, los organismos de ejecución utilizan en su lugar una herramienta nacional de puntuación de riesgos: Minerva. Sin embargo, Minerva se diseñó para analizar los conflictos de intereses. Dado que los riesgos de fraude son mucho más amplios que los conflictos de intereses, en nuestra opinión, Minerva no es un sustituto adecuado de Arachne para señalar riesgo de fraude.

## Los datos incompletos sobre el fraude del MRR y las lagunas en las normas de recuperación pueden socavar la protección de los intereses financieros de la UE

- 65** La información sobre la prevalencia del fraude debería ayudar a los gestores de fondos de la UE, como la Comisión, a llevar a cabo evaluaciones exhaustivas del riesgo de fraude y a establecer y aplicar controles para prevenir y detectar el fraude.
- 66** En el ámbito de la UE, existen tres canales diferentes para comunicar información sobre los casos de fraude detectados en el MRR: dos a los órganos de la Comisión [Dirección General (DG) de Asuntos Económicos y Financieros y OLAF] y uno a la Fiscalía Europea (*ilustración 8*). Evaluamos si estos mecanismos de comunicación de información proporcionan información fiable a la Comisión sobre la prevalencia general del fraude del MRR.

## Ilustración 8 | Canales de comunicación de información sobre el MRR

### En el ámbito de los Estados miembros



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros y de la Comisión.

- 67** Corregir el impacto del fraude es también un elemento importante tanto en un marco eficaz de lucha contra el fraude como en la protección de los intereses financieros de la UE. Una herramienta clave es la recuperación de fondos de quienes hayan cometido fraudes, lo que garantiza que los fondos de la UE no financien proyectos fraudulentos y disuade a los beneficiarios de los fondos de cometer nuevos fraudes. Evaluamos si las medidas correctoras de la Comisión y de los Estados miembros diseñadas para el fraude del MRR son suficientes para proteger los intereses financieros de la UE. Para evaluar los informes y las medidas correctoras, utilizamos nuestros propios criterios, basados en la práctica de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, ya que consideramos que las orientaciones de la Comisión sobre el MRR no cubren suficientemente este ámbito.

## Los Estados miembros no informan en la declaración de gestión de todos los casos de presunto fraude que podrían afectar a los intereses financieros de la UE

### El alcance del fraude del MRR no puede estimarse con precisión

- 68** Los Estados miembros deben adjuntar a cada solicitud de pago una declaración de gestión que ofrezca garantías de que la información presentada es completa, exacta y fiable y de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, incluidas las relacionadas con el fraude<sup>13</sup>. El acuerdo de financiación del MRR exige a los Estados miembros que garanticen que todos los casos de fraude se comuniquen adecuadamente. A falta de requisitos específicos en la legislación del MRR, las orientaciones de la Comisión de 2023 recomiendan que los casos de fraude se notifiquen a los organismos de control responsables, a las autoridades nacionales y a la OLAF, así como en la declaración de gestión y en el resumen de las auditorías.
- 69** Constatamos que tres de los cuatro Estados miembros visitados seguían esta recomendación. **Rumanía y España** disponen de procedimientos para comunicar presuntos casos de fraude a la OLAF a través del servicio de coordinación antifraude, y **Dinamarca** lo hace a través de su organismo de auditoría. **Italia** solo remite casos directamente a la Fiscalía Europea, y no a la OLAF. De los organismos del MRR que respondieron a nuestra encuesta, el 58 % afirmó que comunicaría un presunto caso de fraude a la OLAF.
- 70** En nuestros informes anteriores, hemos puesto de relieve que, en comparación con los fondos de la política de cohesión, la comunicación de información sobre el fraude relacionado con los fondos del MRR carece de un enfoque normalizado y centralizado<sup>14</sup>, ya que la base jurídica no exige a los Estados miembros notificar casos de presunto fraude en un sistema informático integrado, como el sistema de gestión de irregularidades, sino en la declaración de gestión. También observamos que no estaba claro cuándo debía notificarse un caso de presunto fraude, si existía un umbral para la notificación y qué información normalizada, como las medidas correctoras, debía notificarse para cada caso<sup>15</sup>.

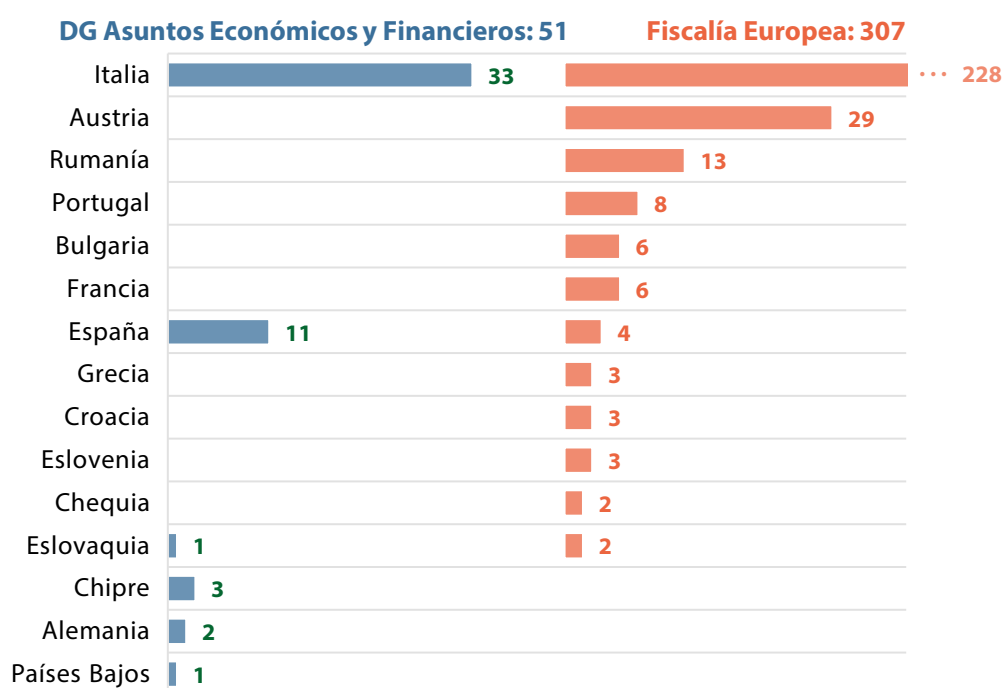
<sup>13</sup> Reglamento del MRR, artículo 22, apartado 2, letra c), inciso i).

<sup>14</sup> Informes anuales de 2022 y 2023, Análisis 02/2025 e Informe Especial 07/2023, apartados 80 y 81.

<sup>15</sup> *Ibid.*

- 71** El sistema de seguimiento de la Comisión no distingue entre casos de presunto fraude y otras irregularidades, lo que dificulta disponer de una visión general exacta de todos los casos de presunto fraude del MRR. Nuestro análisis de las declaraciones de gestión muestra que 6 Estados miembros habían notificado 51 casos de presunto fraude a la DG Asuntos Económicos y Financieros desde el inicio del MRR en 2021 hasta el final de 2024 (*ilustración 9*).

**Ilustración 9 | Casos de fraude comunicados a la DG Asuntos Económicos y Financieros (en las declaraciones de gestión) y a la Fiscalía Europea, 2021-2024**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de la información sobre la gestión y datos de la Fiscalía Europea.

- 72** Este número es significativamente inferior al número de casos investigados por la Fiscalía Europea. En su *Informe Anual de 2024*, la Fiscalía Europea indicó que, desde el inicio del MRR, había investigado 307 casos de fraude del MRR, de los cuales 32 habían entrado en la fase de juicio, 80 personas habían sido formalmente acusadas y se habían obtenido condenas en 2 casos. La diferencia puede explicarse en parte por el hecho de que los Estados miembros no informan en la declaración de gestión de todos los casos de presunto fraude que podrían afectar a los intereses financieros de la UE y por la circunstancia de que algunos Estados miembros solo notifican casos de fraude después de que se haya producido una acusación formal.

- 73** El [Informe Anual de la OLAF de 2023](#) no mencionaba ninguna investigación en curso sobre casos de fraude del MRR. El [Informe Anual de la OLAF de 2024](#) hacía referencia a 95 investigaciones abiertas relacionadas con la gestión compartida y el MRR, sin distinguir entre los dos ámbitos. La OLAF nos informó de que, en abril de 2025, estaba investigando 42 casos de presunta irregularidad del MRR, pero no había concluido ninguna investigación que constatará un presunto fraude. También nos informó de que puede iniciar una investigación aunque el proyecto aún no forme parte de una solicitud de pago enviada a la Comisión o incluso aunque se haya retirado posteriormente.
- 74** La Comisión solo reconoce como casos de fraude que afectan a los intereses financieros de la UE los relacionados con proyectos incluidos en una solicitud de pago. Por consiguiente, los Estados miembros no están obligados a informar sobre posibles casos de fraude que afecten a proyectos retirados de las solicitudes de pago antes de ser enviados a la Comisión. Esta interpretación difiere de la utilizada por la Fiscalía Europea y la utilizada por la Comisión para otros fondos de la UE, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>16</sup>. En cuanto a la política de preadhesión, la Comisión ha definido un enfoque aún más estricto: deberán comunicarse todas las irregularidades, incluidas las detectadas y corregidas antes de presentar una solicitud de pago a la Comisión<sup>17</sup>.
- 75** Los organismos de coordinación de los cuatro Estados miembros que visitamos nos confirmaron que, de acuerdo con la interpretación de la Comisión, los casos de fraude detectados en proyectos no incluidos en la solicitud de pago en general no se comunican. Sin embargo, observamos que España e Italia declararon tales casos en su declaración de gestión presentada a la Comisión tras nuestra visita de auditoría.
- 76** En nuestra opinión, los Estados miembros deberían comunicar todos los casos de fraude que afecten a proyectos para los que se hubiese previsto una financiación del MRR, independientemente de que el proyecto se incluyera o no finalmente en la solicitud de pago como prueba del cumplimiento de los hitos u objetivos. Esto proporcionaría una imagen más completa de la prevalencia del fraude en el MRR.

---

<sup>16</sup> [SWD\(2021\) 258](#), «Statistical evaluation of irregularities reported for 2020», sección 3.3.4.

<sup>17</sup> [SWD\(2024\) 193](#), «Statistical evaluation of irregularities reported for 2023», sección 5.

## Algunos Estados miembros no comunican el fraude en las declaraciones de gestión tan pronto como se detecta

**77** Aunque el marco jurídico del MRR incluye disposiciones relativas a la notificación de casos de fraude en la declaración de gestión, ni el [Reglamento del MRR](#) ni el acuerdo de financiación ni las directrices de la Comisión definen en qué momento del ciclo de detección e investigación del fraude debe comunicarse un posible caso de fraude en la declaración de gestión. Por lo tanto, no está claro si un caso de fraude debe comunicarse cuando:

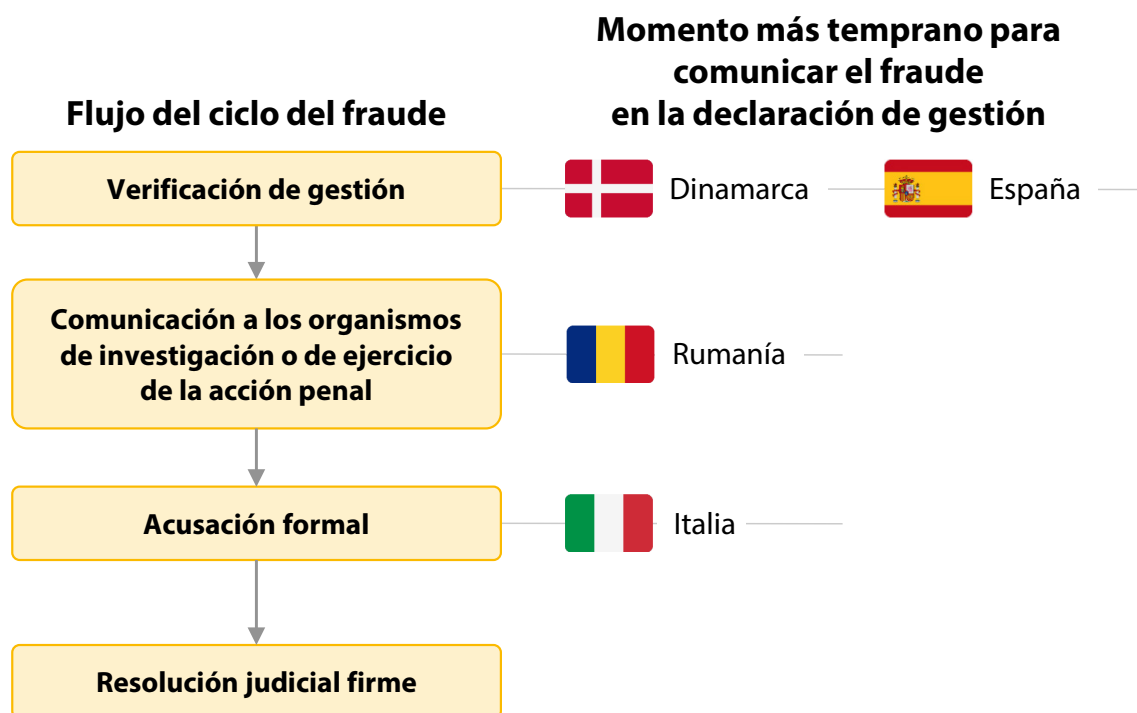
- los controles administrativos o de gestión concluyen que existe un presunto fraude;
- el presunto fraude se ha comunicado a los organismos de investigación y a las fiscalías;
- se ha iniciado la investigación;
- existe un escrito de acusación (es decir, una acusación formal);
- existe una resolución judicial firme.

En nuestra opinión, los Estados miembros deberían notificar los presuntos fraudes tan pronto como se detecten.



**78** Los Estados miembros que visitamos habían adoptado diferentes enfoques en cuanto al momento de la comunicación de los presuntos fraudes (*ilustración 10*).

### Ilustración 10 | Comunicación del presunto fraude



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros.

- 79** A raíz de nuestras visitas, los cuatro países actualizaron posteriormente sus orientaciones sobre la comunicación del fraude, pero siguen informando en diferentes momentos (*recuadro 5*).

## Recuadro 5

### Mejoras en la comunicación del fraude

#### Italia

Desde diciembre de 2024, el organismo de coordinación italiano actualizó los procedimientos, que ahora incluyen el inicio de la acusación como el primer momento para considerar que se trata de un presunto fraude y comunicarlo en la declaración de gestión.

#### España

En julio de 2025, el organismo de coordinación español formalizó un procedimiento para garantizar que los casos de presunto fraude comunicados por los organismos de ejecución se incluyan en la declaración de gestión. Este procedimiento se había aplicado por primera vez en la declaración de gestión enviada a la Comisión en diciembre de 2024.

#### Dinamarca

En mayo de 2025, el organismo de coordinación revisó el procedimiento, el cual ahora especifica que los organismos de ejecución deben notificar los casos de presunto fraude no solo al organismo de auditoría, sino también al organismo de coordinación.

#### Rumanía

En agosto de 2025, el organismo de coordinación actualizó su procedimiento, que ahora obliga a los organismos del MRR a informar en la declaración de gestión de los casos de presunto fraude relacionados con los objetivos e hitos incluidos en una solicitud de pago.

## **No habrá un canal obligatorio de comunicación del fraude a la Comisión una vez efectuados los últimos pagos del MRR**

- 80** Si bien, con arreglo a las condiciones de los acuerdos de financiación, los Estados miembros seguirán siendo responsables de notificar los presuntos fraudes una vez finalizado el MRR, el principal mecanismo para ello (las declaraciones de gestión) ya no se exigirá después de diciembre de 2026, cuando la Comisión deba efectuar el último pago. En el caso de otros fondos de la UE, los Estados miembros deben comunicar a la OLAF las irregularidades, incluido el fraude, en un sistema informático integrado. El Reglamento del MRR no contiene tal requisito. La ausencia de un mecanismo estructurado en el acuerdo de financiación para informar a la Comisión después de 2026 es significativa, ya que las mayores inversiones están programadas hacia el final del MRR, lo que aumenta el riesgo de que surjan casos de fraude con un gran impacto financiero después del último pago del MRR sin que se comuniquen a la Comisión.
- 81** La falta de datos sobre el número y el valor de los casos de fraude comunicados a la Comisión afecta a la capacidad de esta para aplicar correcciones y supervisar si los Estados miembros han recuperado suficientemente los fondos de los perceptores finales (apartado [88](#)).

## **Los Estados miembros no están obligados a devolver los importes recuperados al presupuesto de la UE, y la mayoría de las recuperaciones se efectuarán después del período de ejecución del MRR**

**Los Estados miembros están obligados a recuperar los fondos fraudulentos de los perceptores finales, pero no a devolver estos importes al presupuesto de la UE**

- 82** Los casos de fraude pueden afectar a la financiación del MRR a los Estados miembros de dos maneras. En primer lugar, un caso de fraude confirmado puede dar lugar a la revocación de un hito u objetivo<sup>18</sup>. En la práctica, la probabilidad es baja, debido a que la mayoría de los casos de fraude, si se confirman mediante una resolución judicial firme, lo serán muy probablemente una vez finalizado el MRR (apartado 86). El Reglamento del MRR no especifica ninguna consecuencia financiera para una revocación que se produzca después del último pago del MRR, que debe producirse a más tardar el 31 de diciembre de 2026<sup>19</sup>. Por lo tanto, la Comisión debe adoptar todas las medidas correctoras para las revocaciones antes de esa fecha.
- 83** En segundo lugar, el Reglamento del MRR exige a los Estados miembros que corrijan el impacto de los casos individuales de fraude detectado y que adopten medidas legales para recuperar los fondos<sup>20</sup>. Sin embargo, no define otro tipo de medidas correctoras que deban adoptar los Estados miembros, como la suspensión de los pagos a los perceptores finales o la retirada del proyecto afectado de la solicitud de pago enviada a la Comisión. Estas medidas correctoras se utilizan para otros fondos de la UE.

---

<sup>18</sup> COM(2023) 545, anexo al informe de la Comisión relativo a la aplicación del MRR.

<sup>19</sup> Análisis 02/2025: «Orientación al rendimiento, rendición de cuentas y transparencia: lecciones que deben extraerse de las insuficiencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», apartado 56.

<sup>20</sup> Reglamento 2021/241, artículo 22, apartado 2, letra b), y artículo 22, apartado 5.

- 84** El acuerdo de financiación del MRR especifica que los Estados miembros deben recuperar fondos de los perceptores finales. Sin embargo, los Estados miembros no están obligados a devolver los fondos recuperados al presupuesto de la UE a menos que la Comisión los considere insuficientes<sup>21</sup>. Aunque esto podría ser un incentivo para que los Estados miembros recuperen los fondos, es contrario al enfoque de otros fondos de la UE en los que todo el dinero gastado de forma fraudulenta debe ser devuelto al presupuesto de la UE (por ejemplo, en investigación) o retirado y sustituido por fondos gastados regularmente (por ejemplo, en cohesión). Además, con arreglo a los acuerdos de financiación, en caso de fraude cometido en una contratación pública, los Estados miembros solo tienen que acreditar ante la Comisión que han recuperado los importes del perceptor final, es decir, de la entidad adjudicadora pero no, por ejemplo, de las partes implicadas en tramas fraudulentas que hayan celebrado contratos con los perceptores<sup>22</sup>. Esta limitación podría socavar el efecto disuasorio de la imposición de recuperaciones.
- 85** En este contexto, observamos que, aunque la Comisión no lo recomienda específicamente, uno de los cuatro Estados miembros incluidos en la muestra, **Italia**, aplica la práctica de otros fondos de la UE y retira proyectos incursos en una investigación de fraude de la solicitud de pago enviada a la Comisión. Además, **Italia y España** tienen disposiciones para suspender el pago a los destinatarios si se detecta un presunto fraude.

### **La mayoría de las recuperaciones de los perceptores finales se efectuarán después de 2026**

- 86** La Comisión nos informó de que, en general, tiene que esperar a una resolución judicial firme antes de solicitar pruebas a los Estados miembros de que los fondos afectados por el fraude han sido suficientemente recuperados. El tiempo transcurrido entre el escrito de acusación y una resolución judicial firme puede ser considerable. Dado que muy pocos casos de fraude del MRR habían alcanzado una resolución judicial en el momento de nuestra auditoría, la Fiscalía Europea aún no dispone de datos sobre la duración de una investigación, desde el escrito de acusación hasta una resolución judicial firme. La mayoría de quienes respondieron a nuestra encuesta (el 71 %) declaró que transcurren entre 2 y 5 años desde el inicio de una investigación hasta la resolución judicial firme, mientras que otro 27 % indicó que el tiempo transcurrido es superior a 5 años.

<sup>21</sup> C/2024/4618, Comunicación de la Comisión – Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia, anexo IV.

<sup>22</sup> C/2024/4618, Comunicación de la Comisión – Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia, sección V, p. 18.

- 87** En los Estados miembros que visitamos, las autoridades **italianas** nos informaron de que en 2024 se formalizaron acusaciones relativas a proyectos declarados en la solicitud de pago de 2021. Esto ilustra que, con frecuencia, la confirmación de casos de fraude a través de una resolución judicial firme tendrá lugar una vez finalizado el MRR en diciembre de 2026.
- 88** Después del 30 de septiembre de 2026, la Comisión dejará de recibir declaraciones de gestión<sup>23</sup>, que constituyen el principal medio usado por los Estados miembros para informar sobre las recuperaciones del MRR. Dado que la mayoría de las correcciones por fraude tendrán lugar después de esta fecha, a falta de un mecanismo estructurado para notificar las recuperaciones del MRR, existe el riesgo de que la Comisión no disponga de información para hacer un seguimiento de los casos y, en consecuencia, para recuperar los fondos si los Estados miembros no lo han hecho suficientemente (apartado **81**).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 16 de diciembre de 2025.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*



Tony Murphy  
*Presidente*

---

<sup>23</sup> COM(2025) 310, Comunicación de la Comisión sobre NextGenerationEU.

# Anexos

## Anexo I – Sobre la auditoría

### Introducción

#### Legislación de la UE en materia de fraude

- 1) Es responsabilidad conjunta de la Unión (representada por la Comisión) y los Estados miembros combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE<sup>1</sup>. Esta obligación se extiende a todos los programas de ingresos y gastos y a todos los ámbitos políticos de la UE.
- 2) El fraude que afecta a los intereses financieros de la UE se define<sup>2</sup> como cualquier acción u omisión intencionada relativa a:
  - el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos del presupuesto general de la UE o de presupuestos administrados por la UE o en su nombre;
  - el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;
  - el uso indebido de esos fondos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

---

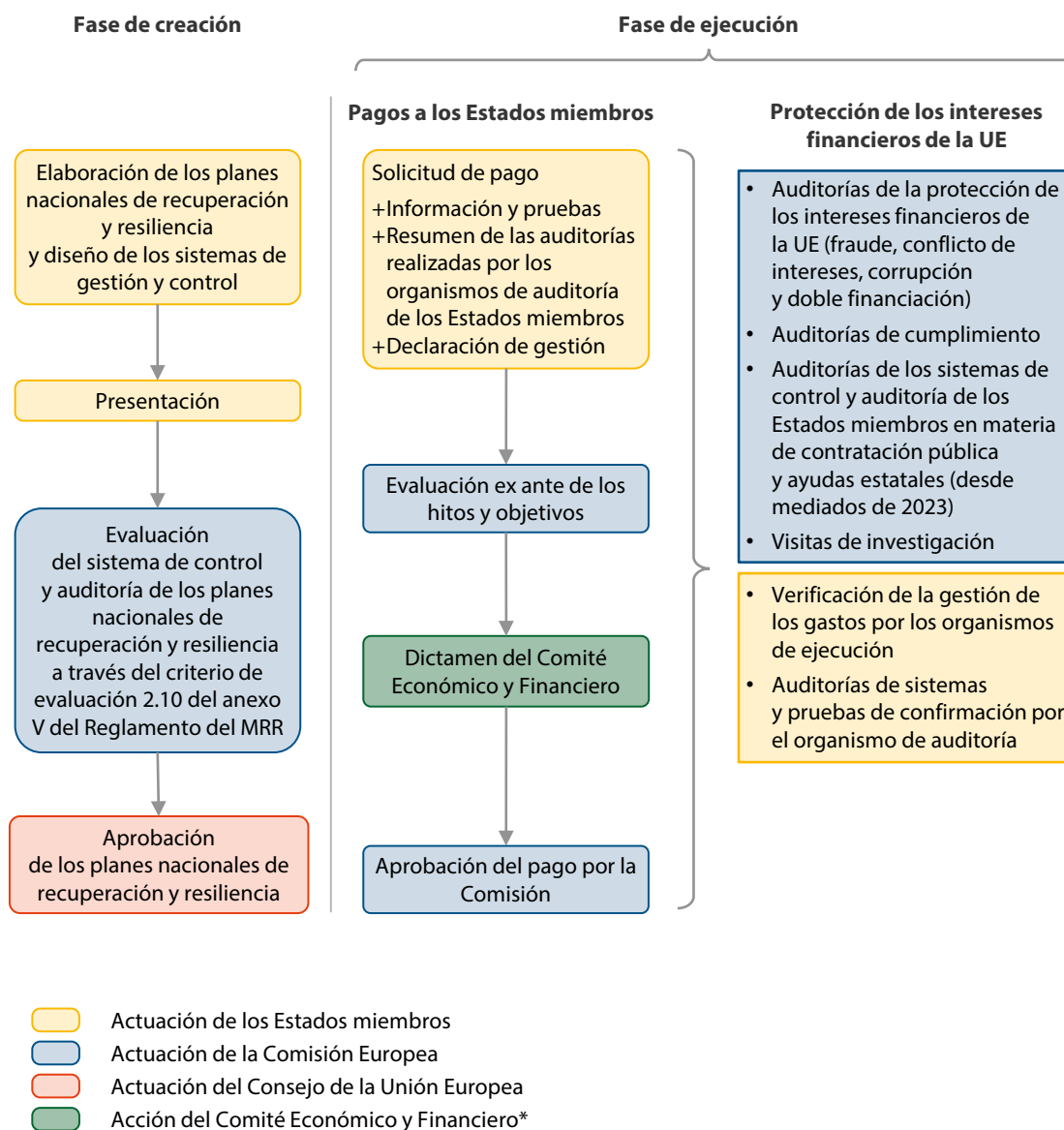
<sup>1</sup> Artículo 325 del TFUE.

<sup>2</sup> Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF), artículo 3.

## Marco de gestión y control del MRR para la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude

- 3) El MRR requiere un marco de control específico en los ámbitos de la Comisión y de los Estados miembros que garantice la protección de los intereses financieros de la UE (*ilustración 1*).

### Ilustración 1 | Elementos del sistema de control del MRR de la Comisión



\* El Comité, que promueve la coordinación de las políticas entre Estados miembros, está compuesto por altos funcionarios de las administraciones nacionales y de los bancos centrales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



## Marco de control de la lucha contra el fraude de la Comisión

- 4) La Comisión es responsable de velar por la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude. A tal fin, debe obtener garantías suficientes de los Estados miembros de que sus sistemas son eficaces para prevenir, detectar y corregir el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses (es decir, las irregularidades graves) y la doble financiación<sup>3</sup>.
- 5) El marco de control de la Comisión para la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude incluye:
  - una evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, que también comprende la comprobación de la idoneidad de los sistemas de control antifraude descritos en sus planes;
  - auditorías de sistemas de los sistemas de control de los Estados miembros para la prevención, detección y corrección del fraude y el cumplimiento de las condiciones establecidas en los acuerdos de financiación y préstamo (auditorías sobre la protección de los intereses financieros de la UE).
- 6) La Comisión puede reducir el apoyo del MRR de un Estado miembro (reduciendo su asignación o recuperando fondos ya desembolsados) si detecta:
  - irregularidades graves (como fraude) que afecten a los intereses financieros de la UE y que no hayan sido corregidas por el Estado miembro, o
  - incumplimientos graves de las obligaciones establecidas en los acuerdos de financiación o préstamo<sup>4</sup>, como la obligación de adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude.
- 7) Las direcciones generales de la Comisión proporcionan una declaración de fiabilidad dentro de su informe anual de actividades, que es la principal herramienta para informar de si existen garantías razonables sobre la aplicación de reducciones proporcionadas en casos de fraude o de incumplimiento grave de una obligación del acuerdo de financiación del MRR, junto con los otros dos pilares de la fiabilidad.

---

<sup>3</sup> Reglamento del MRR, considerando 54 y artículo 22, apartado 1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, artículo 22, apartado 5.

- 8) La estrategia de la Comisión de lucha contra el fraude de 2023 destaca el compromiso de esta para prevenir y detectar de forma persistente el fraude del MRR mediante análisis de riesgos y la realización de auditorías destinadas a proteger los intereses financieros de la UE<sup>5</sup>. La Comisión, en sus directrices, recomienda que las autoridades de los Estados miembros abarquen todo el ciclo de lucha contra el fraude (*ilustración 2*), que comprende la prevención, detección, corrección y comunicación del fraude.

### Ilustración 2 | Ciclo de lucha contra el fraude



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

### Marco de control antifraude del Estado miembro

- 9) Los Estados miembros tienen la obligación de aplicar un sistema de control interno eficaz y eficiente, adoptar las medidas adecuadas para prevenir, detectar y corregir el fraude y ejercitar acciones legales para recuperar los fondos gastados de forma fraudulenta<sup>6</sup>. Los Estados miembros pueden utilizar sus sistemas nacionales existentes de gestión y control y los organismos conexos, incluidos los utilizados para otros fondos de la UE, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, o los relacionados con la gestión de su presupuesto nacional.
- 10) Al presentar a la Comisión sus planes nacionales de recuperación y resiliencia iniciales o revisados, los Estados miembros deben facilitar información sobre las disposiciones de su sistema para prevenir, detectar y corregir el fraude<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> COM(2023) 405, Plan de acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el fraude - revisión de 2023.

<sup>6</sup> Reglamento del MRR, artículo 22, apartados 1 y 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*, criterio de evaluación 2.10, artículo 18, apartado 4, letra r), y anexo V.

- 
- 11) Los principales organismos incluidos en el marco de los sistemas de control y auditoría de los Estados miembros son los siguientes:
- a) **Organismo de coordinación** para la ejecución del MRR designado por el Estado miembro. Asume la responsabilidad general del seguimiento de la ejecución del plan nacional de recuperación y resiliencia del país en nombre del Estado miembro y es el punto de contacto único para la Comisión.
  - b) **Organismos de ejecución (generalmente ministerios o agencias)** responsables de la aplicación de las medidas individuales. Estos organismos, junto con los organismos delegados de ejecución o control, se encargan en primer lugar de garantizar el cumplimiento de las medidas, pero también son responsables de comprobar la ausencia de irregularidades graves (fraude, corrupción y conflicto de intereses) para obtener las garantías necesarias sobre la protección de los intereses financieros de la Unión para el organismo de coordinación y la firma de la declaración de gestión.
  - c) El **organismo de auditoría** lleva a cabo auditorías de sistemas y respecto de casos individuales de apoyo a las inversiones y las reformas, incluida la lucha eficaz contra el riesgo de fraude, corrupción y conflicto de intereses. Este organismo debe tener independencia funcional respecto de la aplicación de las medidas del MRR en el Estado miembro, así como disponer de recursos suficientes para llevar a cabo sus responsabilidades de auditoría del MRR.
- 12) Durante la fase de ejecución, los Estados miembros deben adjuntar a cada solicitud de pago una declaración de gestión que certifique que sus sistemas de control ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las relativas a evitar irregularidades graves y la doble financiación. Los Estados miembros también deben facilitar un resumen de las auditorías realizadas, incluidas las insuficiencias o los casos de fraude que se hayan detectado, y las medidas correctoras adoptadas.

## Alcance y enfoque de la auditoría

- 13) El objetivo de esta auditoría era evaluar la eficacia de los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para el MRR en cuanto a la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude. Evaluamos si:
- la Comisión, mediante el establecimiento de requisitos clave y la realización de auditorías de los sistemas de los Estados miembros, ha contribuido a mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR;
  - los Estados miembros han establecido buenas medidas de prevención y detección contra el fraude;
  - los procedimientos de comunicación y corrección del fraude son suficientes para proteger los intereses financieros de la UE.
- 14) Respecto a los Estados miembros, hemos tenido en cuenta las pruebas obtenidas hasta diciembre de 2024, y para la Comisión, hasta julio de 2025. En ausencia de requisitos detallados de lucha contra el fraude en el marco regulador del MRR, evaluamos la eficacia de los sistemas de prevención y detección del fraude de los Estados miembros con respecto a las orientaciones de la Comisión, que consideramos adecuadas para este fin<sup>8</sup>. Para la comunicación y corrección del fraude, utilizamos nuestros propios criterios, basados en la práctica aplicada respecto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, ya que consideramos que las orientaciones de la Comisión no prevén medidas suficientes para proteger los intereses financieros de la UE.
- 15) La auditoría complementa nuestro [Informe Especial 07/2023, titulado «Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»](#), que indicaba problemas relacionados con la comunicación del fraude, y nuestro [Informe Especial 09/2025, «Sistemas para garantizar la conformidad del gasto del MRR con las normas sobre contratación pública y ayudas estatales»](#), según el cual, la Comisión no había podido obtener garantías suficientes sobre la eficacia de los sistemas de control interno de los Estados miembros para el gasto del MRR.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, Comisión Europea, «Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility», 2023 y Comisión Europea, Evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude», 2014.

16) Para esta auditoría:

- examinamos las responsabilidades y los requisitos en materia de lucha contra el fraude de la Comisión y de los Estados miembros, tal como se definen en el marco jurídico;
- llevamos a cabo entrevistas y reuniones con representantes de la Comisión;
- mantuvimos entrevistas y reuniones con representantes de una muestra de autoridades del MRR en cuatro Estados miembros seleccionados (organismos de ejecución, organismos de coordinación y organismos de auditoría), así como con otras partes interesadas clave implicadas en la lucha contra el fraude en el MRR;
- revisamos el marco de control antifraude de la Comisión, su estrategia de auditoría, la aplicación de auditorías de sistemas que cubren la protección de los intereses financieros de la UE y las orientaciones facilitadas a los Estados miembros;
- realizamos una auditoría informática sobre el uso de Arachne para el fraude en los Estados miembros seleccionados (la eficacia de Arachne no estaba dentro del alcance de nuestra auditoría);
- revisamos el marco de control antifraude del Estado miembro seleccionado y examinamos la aplicación de las medidas de lucha contra el fraude, incluidos los controles de la ausencia de fraude en determinados objetivos o hitos;
- analizamos las medidas correctoras de la Comisión y del Estado miembro seleccionado;
- examinamos cómo notificó el Estado miembro seleccionado el fraude detectado a través de la declaración de gestión.

17) Seleccionamos cuatro Estados miembros: Dinamarca, Italia, Rumanía y España. Nuestra selección se basó en varios factores, entre ellos el número de casos de la Fiscalía Europea relacionados con el MRR, las constataciones críticas y muy importantes en las auditorías de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE, las asignaciones financieras para el MRR y el volumen de los pagos efectuados hasta julio de 2024. En cada Estado miembro evaluamos los sistemas de lucha contra el fraude del organismo de coordinación, del organismo de auditoría y de dos organismos de ejecución seleccionados en función del riesgo entre los previamente auditados por la Comisión.

18) Además, consultamos con la Fiscalía Europea y la OLAF para comprender mejor sus funciones en el marco de lucha contra el fraude del MRR.

- 19) También llevamos a cabo una encuesta entre las autoridades del MRR sobre sus acciones para proteger el MRR frente al fraude. Recibimos respuestas de 113 autoridades del MRR de 24 Estados miembros de la UE. La encuesta se envió por correo electrónico el 19 de noviembre de 2024. Se dirigió a todos los organismos de coordinación y auditoría de los Estados miembros, así como a 107 autoridades de ejecución evaluadas por la Comisión en sus auditorías para la protección de los intereses financieros de la UE. Las tasas de respuesta fueron del 85 %, el 67 % y el 74 %, respectivamente.
- 20) Con la presente auditoría, nuestro objetivo es contribuir a reforzar los sistemas del MRR para proteger los intereses financieros de la UE frente al fraude, tanto en el ámbito de la Comisión como en el de los Estados miembros. Dado que las mayores inversiones están programadas hacia el final del MRR, es probable que surjan casos de fraude hacia el final del MRR o posteriormente. Nuestras constataciones y recomendaciones también son pertinentes para futuros instrumentos con modelos de financiación similares al MRR.

## Anexo II – Uso de Arachne en el MRR

### Riesgo de fraude en Arachne

- 1) Arachne es una herramienta informática integrada para la prospección de datos y la puntuación de riesgos desarrollada por la Comisión para apoyar a las autoridades de gestión en sus controles administrativos y de gestión. Está diseñada para añadir información públicamente disponible a los datos facilitados por los Estados miembros con el fin de identificar, sobre la base de un conjunto de indicadores, los proyectos, beneficiarios, contratos, contratistas y subcontratistas que puedan presentar riesgos de fraude, conflictos de intereses u otras irregularidades. Puede proporcionar señales útiles sobre los posibles riesgos para las autoridades y, por tanto, poner en marcha nuevas investigaciones.
- 2) Arachne define siete categorías de riesgo: contratación pública, gestión de contratos, criterios de selección, rendimiento, razonabilidad, concentración y alertas de reputación y fraude. Arachne calcula las puntuaciones de riesgo por proyecto, beneficiario, contrato y contratista para ayudar a identificar un mayor riesgo por categoría.
- 3) El riesgo de fraude se analiza en la categoría de alertas de reputación y fraude. Hay 33 indicadores de riesgo en esta categoría:
  - riesgos financieros: rendimiento financiero global de los beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas y miembros del consorcio, sobre la base de los datos de los informes financieros;
  - riesgos de relación: existencia de relaciones entre beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas y miembros del consorcio y sus representantes oficiales y personas relacionadas;
  - riesgos de reputación: participación en actividades que podrían ocasionar daños a la reputación (por ejemplo, quiebras);
  - riesgos de sanción: identificación de los beneficiarios, socios del proyecto, contratistas, subcontratistas y miembros del consorcio o de sus representantes oficiales y personas relacionadas, incluidas en una lista negra o que figuren en cualquier tipo de lista de sanciones;
  - riesgos de cambio: cualquier tipo de cambio en la estructura de la empresa, el nombre, la dirección y los directores.

- 4) A cada indicador se le asigna un valor y una ponderación entre 5 y 20. A partir de los indicadores disponibles y sus ponderaciones, Arachne calcula la puntuación global de reputación y fraude agregando los 10 valores más altos de los indicadores disponibles y dividiéndolos después por la suma de las ponderaciones de los 10 indicadores disponibles ponderados en el nivel más alto. Los resultados del cálculo, junto con la puntuación de cada indicador y todos los detalles pertinentes, se presentan en un informe del sistema. Un proyecto puede recibir una puntuación de riesgo entre 0 y 50.

## Evaluación general del uso de Arachne (Dinamarca, Italia y Rumanía)

### Disponibilidad de directrices

- 5) En los Estados miembros seleccionados, constatamos que **Italia** ha elaborado directrices nacionales que describen el marco jurídico para el uso de Arachne y que cada entidad de nuestra muestra elaboró directrices en las que se describía con más detalle su uso. En **Rumanía**, los organismos de ejecución también elaboraron directrices, mientras que, en **Dinamarca**, solo el organismo de auditoría utiliza Arachne y ha elaborado las directrices pertinentes.

### Uso regular de controles y auditorías y seguimiento de las puntuaciones de riesgo

- 6) En Italia, los organismos de ejecución y el organismo de auditoría realizan controles del fraude utilizando Arachne. Los organismos de ejecución centran sus controles en los beneficiarios que participan en los proyectos y los resultados se documentan en listas de comprobación específicas. El organismo de auditoría utiliza informes de la herramienta para las evaluaciones de riesgos y para las auditorías de cumplimiento y las pruebas sustantivas.
- 7) En **Rumanía**, el organismo de coordinación recomienda que los organismos de ejecución realicen controles en Arachne únicamente si existen indicadores de un posible fraude. Uno de los dos organismos de ejecución seleccionados definió desde el inicio de las medidas del MRR en qué momento del ciclo de vida del proyecto debía utilizarse Arachne para comprobar la existencia de fraude. El otro organismo de ejecución no lo ha hecho hasta 2025, tras nuestra auditoría.



- 8) En **Dinamarca**, solo el organismo de auditoría utiliza Arachne. Una vez al año, el organismo de auditoría selecciona los proyectos y beneficiarios que superan la puntuación de riesgo global o de alertas de reputación y fraude de 40 de 50 para su posterior investigación por parte de los organismos de ejecución. Los organismos de ejecución deben revisar la puntuación de cada indicador, evaluar sus controles y explicar al organismo de auditoría cómo prevén los propios organismos de ejecución mitigar los riesgos detectados.
- 9) Los tres Estados miembros de la muestra que utilizan Arachne se sirven de las alertas de reputación y fraude para comprobar la puntuación total en esta categoría de riesgo. Sin embargo, no todos los Estados miembros han definido claramente la fase del ciclo de vida del proyecto en la que debe utilizarse. En cuanto al **seguimiento de los riesgos** en Arachne, el sistema vuelve a calcular las puntuaciones de riesgo semanalmente. Cuando cambia una puntuación de riesgo, los valores anteriores se conservan y se muestran en un formato cronológico. La herramienta ofrece una función de alerta que permite a los usuarios recibir un correo electrónico cuando se cumplen determinadas condiciones. Sin embargo, constatamos que ninguno de los Estados miembros utilizaba esta funcionalidad, bien porque no la conocían (Dinamarca), bien porque consideraban que su utilidad era limitada (Italia).

### Acceso concedido al personal

- 10) En **Italia**, el organismo de coordinación facilita el acceso al personal de los organismos de ejecución que participan directa o indirectamente en los controles de fraude. En **Rumanía**, el organismo de coordinación proporciona acceso al personal designado por cada organismo de ejecución. En **Dinamarca**, el acceso se limita únicamente a dos miembros del organismo de auditoría responsables de la carga y extracción de datos.

### Carga de datos exactos y suficientes

- 11) En **Italia**, el organismo de coordinación recopila y carga los datos de manera sistemática mensualmente. En **Dinamarca**, el organismo de auditoría recopila datos de los organismos de ejecución y los carga en la herramienta cada tres meses. En **Rumanía**, los organismos de ejecución se encargan de recopilar y cargar datos, y el organismo de coordinación recomienda que se carguen cada tres meses. Sin embargo, no supervisa la cantidad de datos cargados.

- 12) Existe una variación significativa en el número de proyectos del MRR cargados en Arachne. En mayo de 2025, Italia había cargado más de 275 000 proyectos, Dinamarca 82 000 y Rumanía casi 8 000. A excepción de Italia, que supervisa de cerca la carga de datos y ha cargado el 97 % de sus proyectos ejecutados en Arachne, los Estados miembros no tienen una visión global acerca de si todos los proyectos se han cargado en Arachne.

## Siglas y acrónimos

Abreviación	Definición/Explicación
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado (organismo de control interno del sector público español)
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

# Glosario

Término	Definición/Explicación
<b>Decisión de ejecución del Consejo</b>	Documento por el que, sobre la base de una evaluación de la Comisión, el Consejo aprueba el plan de recuperación y resiliencia de un Estado miembro.
<b>Declaración de gestión</b>	Declaración adjunta a la solicitud de pago de un Estado miembro en la que se confirma que se cumplen las condiciones para recibir financiación, que toda la información justificativa es completa y exacta y que el Estado miembro ha obtenido garantías de que se han respetado todas las normas aplicables.
<b>Gestión directa</b>	Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.
<b>Hito</b>	Medida cualitativa de los avances de un Estado miembro hacia la finalización de una reforma o inversión en su plan de recuperación y resiliencia.
<b>Hito de control</b>	Requisito específico, relativo a los sistemas de auditoría y control de un Estado miembro, que debe cumplirse antes de que el país pueda recibir financiación del MRR.
<b>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>	Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro ecológico y digital.
<b>Objetivo</b>	Medida cuantitativa de progresión de un Estado miembro hacia la consecución de una reforma o una inversión.
<b>Perceptor final</b>	Persona física o jurídica que recibe fondos del MRR para ejecutar una medida incluida en el plan de recuperación y resiliencia de un Estado miembro.
<b>Plan nacional de recuperación y resiliencia</b>	Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de un Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
<b>Prospección de datos:</b>	Proceso de análisis de grandes conjuntos de datos para encontrar información en forma de patrones y tendencias.
<b>Sistema de gestión de irregularidades</b>	Aplicación que utilizan los Estados miembros para notificar a la OLAF las irregularidades, incluido el presunto fraude.
<b>Verificación de gestión</b>	Procedimiento que combina controles administrativos y controles sobre el terreno para garantizar que se han entregado bienes, servicios y obras financiados por la UE y que los gastos declarados son subvencionables y cumplen todas las leyes y normas aplicables.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-06>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-06>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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 llevada a cabo por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Katarína Kaszasová, Miembro del Tribunal, con el apoyo de James Verity, jefe de Gabinete, e Iveta Turčanová, agregada de Gabinete; Judit Oroszki, gerente principal; Tiberiu Popa, jefe de tarea; y los auditores Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia y Gabriela Barbieri. Christos Aspris y Mattia Belli prestaron asistencia con los datos. Jesús Nieto Muñoz y Cynthia Matala-Tala prestaron apoyo gráfico. Valérie Tempez prestó asistencia administrativa.



*De izquierda a derecha:* Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová y Mattia Belli.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © tong2530 – stock.adobe.com.

Ilustración 5 – Iconos: Esta ilustración se ha diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-6491-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8626759	QJ-01-26-001-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6492-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6546390	QJ-01-26-001-ES-N

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 06/2026](#), «Lucha contra el fraude en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – Un esfuerzo continuo», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.



Debido al tamaño y al modelo de entrega del MRR, es importante que el riesgo de fraude esté bien gestionado. Por lo tanto, examinamos los sistemas de lucha contra el fraude del MRR, tanto a nivel de la Comisión como de los Estados miembros. Constatamos que, si bien la Comisión ha tomado medidas para mejorar el marco de lucha contra el fraude del MRR, sigue habiendo insuficiencias. Entre ellas figuran la falta de requisitos detallados en materia de lucha contra el fraude, la insuficiencia de las medidas de lucha contra el fraude en algunos Estados miembros y datos incompletos sobre presuntos casos de fraude. Estas insuficiencias aumentan el riesgo de que los fondos de la UE se pierdan por fraude. Recomendamos que la Comisión proporcione orientaciones más detalladas sobre la lucha contra el fraude del MRR y refuerce sus propios procesos de auditoría y verificación. También recomendamos que, para futuros instrumentos similares, se incluyan requisitos detallados en los reglamentos desde el principio.

*Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.*



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Medios sociales: @EUauditors