

Bruselas, 25.7.2024
COM(2024) 318 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

35.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2023)

{SWD(2024) 187 final} - {SWD(2024) 188 final} - {SWD(2024) 189 final} -
{SWD(2024) 190 final} - {SWD(2024) 191 final} - {SWD(2024) 192 final} -
{SWD(2024) 193 final}

Índice

1.	Introducción	4
1.1.	Los intereses financieros de la Unión Europea y su protección	4
1.2.	Fuentes de datos.....	4
2.	Medidas clave a nivel de la UE	7
2.1.	Refundición del Reglamento Financiero.....	7
2.2.	Aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia	8
2.3.	Estado de la transposición de la Directiva sobre la protección de los denunciantes ()	9
2.4.	Revisión del plan de acción que acompaña a la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión.....	9
2.5.	Paquete de lucha contra la corrupción de la UE.....	10
2.5.1.	Directiva sobre la lucha contra la corrupción mediante el Derecho penal	10
2.5.2.	Comunicación sobre la lucha contra la corrupción	10
2.5.3.	Ampliación del conjunto de instrumentos de sanciones de la política exterior y de seguridad común a fin de incluir los actos graves de corrupción	10
2.6.	Programa de la UE de Lucha contra el Fraude.....	11
2.7.	Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe PIF de 2022	11
2.8.	Lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo	12
3.	Medidas de los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE	13
3.1.	Estrategias nacionales de lucha contra el fraude.....	13
3.2.	Medidas de lucha contra el fraude adoptadas a nivel nacional	14
3.3.	Aplicación de las recomendaciones de la Comisión de 2022 a los Estados miembros	16
3.3.1.	Mejora de la detección, la notificación y el seguimiento de casos de presunto fraude	16
3.3.2.	Digitalización de la lucha contra el fraude a nivel de los Estados miembros.....	17
3.3.3.	Refuerzo de la gobernanza de la lucha contra el fraude en los Estados miembros	18
4.	Lucha contra las irregularidades, el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses perjudiciales para el presupuesto de la UE.....	19
4.1.	Resumen general.....	19
4.1.1.	Investigaciones por parte de la OLAF.....	20
4.1.2.	Investigaciones de la Fiscalía Europea.....	21
4.2.	Ingresos – Recursos propios tradicionales ()	21
4.3.	Gastos	23
4.3.1.	Agricultura ()	23
4.3.2.	Política de cohesión ().....	25
4.3.3.	Otros ámbitos presupuestarios ().....	26
4.4.	Delincuencia organizada, corrupción y conflictos de intereses.....	27
5.	Conclusiones y recomendaciones	28
5.1.	Desarrollo de conocimientos en materia de lucha contra el fraude sobre la base de datos completos, fiables y actualizados.....	28
5.2.	Herramientas mejores: acelerar la digitalización de la lucha contra el fraude	29
5.3.	Desarrollo de la gobernanza de la arquitectura antifraude	29

RESUMEN

De conformidad con la obligación establecida en el artículo 325, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea, en cooperación con los Estados miembros de la UE, presenta un informe (el informe anual sobre la protección de los intereses financieros / informe PIF) al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las medidas adoptadas para aplicar dicho artículo. Sobre la base del informe, el Parlamento Europeo aprueba su propuesta anual de resolución sobre la protección de los intereses financieros de la Unión y la lucha contra el fraude.

El Informe PIF de 2023 destaca las medidas a nivel nacional y de la UE destinadas a reforzar la protección de los intereses financieros de la UE.

A finales de 2023, se alcanzó un acuerdo político sobre la propuesta de refundición del Reglamento Financiero para reforzar la protección de los intereses financieros de la UE. El texto acordado amplía el alcance del sistema de detección precoz y exclusión para incluir la gestión compartida. También introduce la base jurídica para una herramienta modernizada de prospección de datos y puntuación de riesgos, que se creará sobre la base de la herramienta existente llamada Arachne.

A medida que crece el gasto vinculado a la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la Comisión está ampliando sus actividades de auditoría en términos de regularidad y legalidad del gasto y la protección de los intereses financieros de la UE. La revisión de los planes nacionales también ha supuesto una oportunidad para reevaluar la adecuación y la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros y para incluir requisitos adicionales en caso necesario.

La Comisión adoptó un paquete de medidas de lucha contra la corrupción, que incluía una propuesta de Directiva sobre la lucha contra la corrupción. La ambiciosa propuesta tiene por objeto intensificar la prevención de la corrupción en todos los Estados miembros, armonizar los delitos de corrupción y las sanciones, y garantizar que las autoridades policiales y judiciales dispongan de las herramientas que necesitan para combatir la corrupción.

Puesto que el Plan de Acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el Fraude de 2019 se había ejecutado enteramente, en 2023 la Comisión adoptó un nuevo plan de acción centrado en siete temas, entre los que se encontraba la digitalización de la lucha contra el fraude.

El programa de lucha contra el fraude de la UE concluyó su tercer año de aplicación y financió iniciativas en toda la UE para reforzar la lucha contra el fraude y apoyar el mantenimiento y el desarrollo de herramientas informáticas. Estas herramientas proporcionan asistencia administrativa en las aduanas y fomentan la notificación de irregularidades.

En 2023, veintiuno de los veintisiete Estados miembros indicaron que contaban con una estrategia de lucha contra el fraude para proteger los intereses financieros de la UE. El enfoque adoptado por los veintiún Estados miembros variaba ampliamente: diez países adoptaron una estrategia nacional de lucha contra el fraude y el resto recurrió a otros tipos de estrategias (sectoriales, regionales, relacionadas con programas).

Los Estados miembros también están siguiendo las recomendaciones de la Comisión para reforzar la gobernanza de lucha contra el fraude y mantener la digitalización de la lucha contra el fraude en un lugar destacado de su agenda. También se observó un aumento de la atención prestada a este aspecto fundamental en la lucha contra el fraude, lo cual se ve reflejado en el creciente número de medidas adoptadas a nivel nacional.

Los indicadores clave sobre los fraudes e irregularidades detectados se mantuvieron acordes con los de años anteriores, al igual que los principales problemas detectados, por ejemplo, en relación con el seguimiento de casos de presunto fraude. Por tanto, la Comisión reitera las

recomendaciones formuladas en el Informe PIF de 2022. Esto también garantizará una supervisión continua de las medidas adoptadas en relación con el refuerzo de la gobernanza de la lucha contra el fraude, la digitalización de la lucha contra el fraude y las mejoras vinculadas a la detección, la notificación y el seguimiento de casos de presunto fraude.

LISTA DE ABREVIATURAS

AFIS	Sistema de información antifraude
IA	Inteligencia artificial
CAFS	Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión
PAC	Política agrícola común
DAI	Dirección de Auditoría Interna e Integridad de Hungría
EDES	Sistema de detección precoz y exclusión
FE	Fiscalía Europea
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE	Fondo Social Europeo
UE	Unión Europea
FEAD	Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas
IMS	Sistema de gestión de irregularidades
IAP	Instrumento de Ayuda Preadhesión
OAC	Operación aduanera conjunta
NAFS	Estrategias nacionales de lucha contra el fraude
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
PIF	Protección de los intereses financieros
Auditorías	
PIFU	Auditorías de la protección de los intereses financieros de la Unión
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
PNRR	Plan nacional de recuperación y resiliencia
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
RPT	Recursos propios tradicionales
PULF	Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude
IVA	Impuesto sobre el valor añadido

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Los intereses financieros de la Unión Europea y su protección

El presupuesto de la UE para 2023 asciende a unos 186 000 millones EUR de créditos de compromiso y a 168 600 millones EUR de créditos de pago. Esto representa un aumento del + 1,1 % en términos de compromisos y del + 1 % en términos de pagos, en comparación con el presupuesto de 2022. El marco financiero plurianual 2021-2027 asciende a 1 074 300 millones EUR. Los recursos adicionales proceden de Next Generation EU, el paquete de recuperación económica de la UE tras la COVID-19, que prevé un gasto de 750 000 millones EUR entre 2021 y 2026.

Con estos recursos, la UE financia sus políticas y promueve sus objetivos y valores.

Los Estados miembros de la UE gestionan la mayor parte del gasto de la UE y recaudan el IVA y los recursos propios tradicionales (RPT; principalmente derechos de aduana).

De conformidad con el [artículo 325](#) del TFUE, la UE y sus Estados miembros deben combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE ⁽¹⁾. Con arreglo al artículo 325, apartado 5, del TFUE, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros de la UE, presenta anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación de dicho artículo. El presente informe, también conocido como informe PIF, cumple esta obligación para 2023. Le acompañan siete documentos de trabajo ⁽²⁾.

La sección 2 del informe se centra en las medidas a nivel de la UE, mientras que la sección 3 abarca las medidas adoptadas a nivel nacional. En la sección 4 se presentan los datos y las principales conclusiones analíticas relativas a la lucha contra el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y otras irregularidades que afectan al presupuesto de la UE. En la sección 5 se exponen las conclusiones y recomendaciones.

1.2. Fuentes de datos

La sección 3 del presente informe se basa en la información proporcionada por los Estados miembros a través de cuestionarios específicos. La sección 4 se basa en las irregularidades detectadas y notificadas por los Estados miembros ⁽³⁾ (secciones 4.2 y 4.3) y por los países

⁽¹⁾ Artículo 310, apartado 6, del TFUE.

⁽²⁾ El informe PIF va acompañado de siete documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, a saber:

- a) Situación actual y análisis de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude (NAFS);
- b) Medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE en 2023;
- c) Seguimiento de las recomendaciones correspondientes al informe de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude de 2022;
- d) Análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión, la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2023;
- e) Aplicación del plan de acción que acompaña a la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión (CAFS);
- f) Sistema de detección precoz y exclusión (EDES) — Grupo de expertos a que se refiere el artículo 143 del Reglamento Financiero;
- g) Panorama anual, con información sobre los resultados del Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude en 2023.

⁽³⁾ Véase, en particular, el recuadro 2 de la sección 6.1 del [Informe PIF de 2021](#), p. 33.

beneficiarios de la ayuda preadhesión ⁽⁴⁾ (sección 4.4), y en las órdenes de recuperación extraídas de ABAC, el sistema contable de la Comisión (gestión directa, sección 4.4).

Los reglamentos sectoriales sobre los recursos propios tradicionales, los fondos de gestión compartida y los instrumentos preadhesión especifican las condiciones en virtud de las cuales los Estados miembros y los países beneficiarios de la ayuda preadhesión deben notificar las irregularidades detectadas en estos ámbitos. La notificación de irregularidades está sujeta a determinadas limitaciones ⁽⁵⁾.

En el presente informe se utilizan dos grandes categorías para los casos notificados por los Estados miembros y los países beneficiarios: **irregularidades fraudulentas** ⁽⁶⁾ e **irregularidades no fraudulentas** ⁽⁷⁾.

En la [sección 4.1.1](#) se resumen los resultados de las investigaciones administrativas de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en 2023, extraídos de su informe anual. El Informe anual de 2023 de la OLAF ⁽⁸⁾ abarca, en particular, todas las investigaciones cerradas en el año de notificación.

En la [sección 4.1.2](#) se resumen los resultados de las principales investigaciones judiciales de la Fiscalía Europea en 2023, extraídos de su informe anual. El Informe anual de 2023 de la Fiscalía Europea ⁽⁹⁾ presenta, entre otras cosas, las estadísticas de las investigaciones iniciadas en el año de notificación ⁽¹⁰⁾, así como de todas las investigaciones en curso al final del año de notificación ⁽¹¹⁾.

Se observan ciertas diferencias subyacentes significativas por lo que se refiere a la naturaleza, el ámbito de aplicación, los ámbitos presupuestarios cubiertos y las fechas de las fuentes de datos ⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ Notificadas a la Comisión mediante el sistema de gestión de irregularidades (IMS).

⁽⁵⁾ Para ver una descripción de estas limitaciones, véase el recuadro 3 de la sección 6.1 del [Informe PIF de 2021](#), p. 34.

⁽⁶⁾ Las irregularidades fraudulentas son aquellas para las que el país notificador facilitara la clasificación de fraude en los recursos propios tradicionales o de la sospecha de fraude o el fraude demostrado en relación con la gestión compartida y la ayuda preadhesión.

⁽⁷⁾ Todas las irregularidades que no se han clasificado como fraudulentas se consideran no fraudulentas.

⁽⁸⁾ [\[Espacio reservado para el enlace al informe de la OLAF\]](#).

⁽⁹⁾ https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-06/EPPO_Annual_Report_2023_PDF_ES.pdf.

⁽¹⁰⁾ Número total de investigaciones y estimación del perjuicio económico, número de investigaciones de fraude en materia de IVA y estimación del perjuicio económico correspondiente.

⁽¹¹⁾ Estas estadísticas se ofrecen en forma de datos agregados sobre todas las investigaciones en curso, incluidas las iniciadas en años anteriores que aún no se han cerrado. Abarcan, entre otras cosas, el número de delitos investigados, desglosados por tipo, y el número de investigaciones desglosadas por programa de gastos. Otras estadísticas agregadas sobre las actividades de la Fiscalía Europea se refieren a las actividades judiciales y al número de denuncias o reclamaciones presentadas por las autoridades nacionales.

⁽¹²⁾ El flujo de trabajo de notificación de los Estados miembros y, en última instancia, la disponibilidad de datos completos para la elaboración del presente informe depende en gran medida de la información facilitada por las autoridades encargadas de detectar e investigar la irregularidad o el fraude. Los organismos notificadores de los Estados miembros (principalmente autoridades de gestión u organismos pagadores por lo que se refiere a la gestión compartida, y autoridades aduaneras en relación con los recursos propios tradicionales) solo pueden informar sobre investigaciones penales cuando las autoridades judiciales o policiales competentes les proporcionan una autorización y la información necesaria. Esto implica que, mientras la Fiscalía Europea, la OLAF o las autoridades policiales nacionales están investigando activamente un caso, es posible que los organismos encargados de notificar las irregularidades y el fraude a la Comisión no se encuentren en posición de hacerlo en determinados casos debido a la posible confidencialidad de las investigaciones. En tales casos, esta

El informe PIF abarca un año, es decir, presenta las irregularidades comunicadas en el año de notificación, y muestra los importes calculados y notificados por los Estados miembros como el impacto financiero de la irregularidad detectada ⁽¹³⁾.

En el siguiente cuadro se resumen las principales diferencias entre las tres fuentes de datos principales.

Gráfico 1: Similitudes y diferencias entre las fuentes de datos utilizadas en el presente informe

Ámbito de aplicación	Informe PIF	Informe de la OLAF	Informe de la Fiscalía Europea
Específico de las actividades de un organismo único	No	Sí	Sí
Irregularidades fraudulentas	Sí	Sí ^(a)	Sí
Irregularidades no fraudulentas	Sí	Sí	No
Ámbito de aplicación territorial			
Estados miembros participantes de la Fiscalía Europea	Sí	Sí	Sí
Estados miembros no participantes de la Fiscalía Europea	Sí	Sí	Sí ^(a)
Países no pertenecientes a la UE	Sí ^(b)	Sí	Sí ^(a)
Ámbito presupuestario			
Gestión compartida	Sí	Sí	Sí
Fraude aduanero (fuera del ámbito del IVA)	Sí	Sí	Sí
Gestión indirecta (preadhesión)	Sí	Sí	Sí ^(a)
Gestión directa (fuera del ámbito del MRR)	Sí	Sí	Sí
Gestión directa (MRR)	No	Sí	Sí
Fraude en el ámbito del IVA	No	Sí	Sí
Fuentes de datos			
Directas ^(c)	Parcial	Sí	Sí
Indirectas ^(d)	Sí	No	No
Calendario			
Anual ^(e)	Sí	Sí	Parcial
Agregado ^(f)	Parcial	Parcial	Sí
^(a) Dentro de los límites de su mandato.			
^(b) Limitado a los países beneficiarios de ayuda preadhesión			
^(c) Fuente de datos directa significa que el informe se refiere a casos investigados directamente por el organismo notificador. Los datos sobre los casos detectados por la Comisión son solo una parte limitada del conjunto de datos utilizados en el informe PIF.			
^(d) Fuente de datos indirecta implica que los datos notificados proceden de una fuente de datos distinta. En el caso del informe PIF, la Comisión utiliza los datos sobre irregularidades (fraudulentas y no fraudulentas) notificados por las autoridades nacionales de los Estados miembros y los países candidatos.			
^(e) El informe de la Fiscalía Europea presenta información sobre los datos a que se refiere el año de notificación (investigaciones abiertas, resoluciones de embargo preventivo concedidas), así como datos agregados (investigaciones activas).			

información solo estará disponible una vez concluida la investigación y, por tanto, no se incluirá en el informe PIF hasta ese momento.

⁽¹³⁾ Estos importes financieros tienden a ser, en gran medida, aquellos cuya recuperación se persigue de forma efectiva.

(f) Los datos agregados (normalmente de los últimos cinco años) para el informe PIF están disponibles en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Statistical evaluation of reported irregularities» [«Análisis estadístico de las irregularidades notificadas», documento en inglés], pero no en el propio informe.

- El informe de la OLAF proporciona datos agregados sobre algunos tipos de información, especialmente referente a los últimos cinco años.
- El informe de la Fiscalía Europea proporciona datos agregados por lo que se refiere a las investigaciones activas.

2. MEDIDAS CLAVE A NIVEL DE LA UE

Esta sección se centra en los avances más importantes en relación con las principales iniciativas políticas y legislativas a nivel de la UE para proteger los intereses financieros de la UE. No se trata de una lista exhaustiva.

2.1. Refundición del Reglamento Financiero

La protección de los intereses financieros de la UE se ha visto reforzada por el acuerdo político sobre la refundición del Reglamento Financiero de 7 de diciembre de 2023. Las modificaciones realizadas en el sistema de detección precoz y exclusión (EDES) y la introducción de la base jurídica para una herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos, así como los cambios en el sistema de transparencia, están concebidos para abordar y mejorar la detección y la prevención del fraude y la lucha contra este.

En primer lugar, en relación con el EDES, los colegisladores acordaron ampliar su ámbito de aplicación para los delitos más graves (es decir, el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales) a los fondos de gestión compartida y los fondos desembolsados en régimen de gestión directa con los Estados miembros. La modificación entrará en vigor para los programas adoptados o financiados a partir del 1 de enero de 2028. Además, el nuevo Reglamento Financiero conllevará mejoras adicionales del sistema, como i) la posibilidad de excluir a los titulares reales y las entidades afiliadas de una entidad excluida primaria; ii) nuevos motivos de exclusión (p. ej., negarse a cooperar en las investigaciones, los controles y las auditorías llevados a cabo por los organismos europeos de investigación); iii) la introducción de un procedimiento acelerado ante el grupo de expertos del EDES.

La refundición del Reglamento Financiero también introdujo la base jurídica para una herramienta modernizada de prospección de datos y puntuación de riesgos, que se creará sobre la base de la herramienta existente llamada Arachne. La herramienta actual es utilizada por la Comisión y por varios Estados miembros de forma voluntaria en caso de gestión compartida y por lo que respecta al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). La herramienta modernizada de prospección de datos y puntuación de riesgos se utilizará en todas las modalidades de gestión. A partir del próximo marco financiero plurianual, se exigirá a todos los Estados miembros que alimenten la herramienta con datos. La Comisión debe evaluar la preparación de la herramienta revisada de aquí a 2027 en términos de su interoperabilidad con otros sistemas informáticos y bases de datos (evitando la duplicación de información), los indicadores de riesgo orientados a las necesidades de los usuarios, la IA para analizar e interpretar los datos y la protección de datos. Sobre esa base, los colegisladores pueden volver a debatir la posibilidad de la obligatoriedad de uso.

Con vistas a reducir la carga administrativa para los Estados miembros y para todas las entidades que ejecutan el presupuesto de la UE, el Reglamento Financiero refundido también introdujo un elemento de interoperabilidad y armonizó las categorías de datos que se extraerán de la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos en el Sistema de Transparencia Financiera de la Comisión.

2.2. Aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia

En 2023, junto con la ejecución del MRR, una prioridad adicional para la Comisión fue la revisión de los veintisiete planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) para adaptarlos a las nuevas circunstancias resultantes de las perturbaciones del mercado de la energía causadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Con la adición de los capítulos de REPowerEU a los PNRR, la UE pretende reducir rápidamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos mediante la aceleración de la transición hacia una energía limpia.

En 2023, la Comisión desembolsó 22 pagos a los Estados miembros por un total de 74 400 millones EUR (28 700 millones EUR en préstamos). Esto hace un total de desembolsos de 220 500 millones EUR para finales de 2023, divididos en 141 600 millones EUR en subvenciones (40 % de la dotación total del MRR de 357 000 millones EUR) y 78 900 millones EUR en préstamos (27 % de la dotación total del MRR de 291 000 millones EUR).

Desde la puesta en marcha del MRR, la Comisión ha creado un robusto marco de auditoría y control basado en dos pilares. El primer pilar garantiza la regularidad y la legalidad del gasto. El segundo pilar tiene que ver con la protección de los intereses financieros de la UE (auditorías PIFU). Conforme al artículo 22, apartado 1, del Reglamento del MRR, es principalmente responsabilidad de los Estados miembros proteger los intereses financieros de la UE y velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el MRR se ajuste al Derecho aplicable de la UE y nacional. La Comisión debe recibir garantías razonables de los Estados miembros en este sentido.

A partir de las conclusiones y las recomendaciones de los auditores de la Comisión (especialmente del Servicio de Auditoría Interna), el Tribunal de Cuentas Europeo y el Parlamento Europeo, la Comisión reforzó su marco de auditoría y control mediante la verificación del modo en que los sistemas de control de los Estados miembros garantizan el cumplimiento de la normativa de la UE y nacional. Las revisiones de los PRR también han permitido reevaluar la adecuación y la solidez de los sistemas de control de los Estados miembros e incluir en ellos requisitos adicionales en forma de nuevos hitos de auditoría y control cuando se ha considerado necesario. El desembolso de los fondos de la UE solo se puede autorizar si dichos hitos se han cumplido satisfactoriamente.

En 2023, la Comisión llevó a cabo trece auditorías de sistemas PIFU ⁽¹⁴⁾. Estas abarcaron doce organismos de coordinación y cincuenta y ocho organismos de ejecución, como ministerios o agencias. A finales de 2023, todos los Estados miembros habían sido auditados al menos una vez.

Sobre la base de las labores de auditoría de sistemas llevadas a cabo en 2023, los Estados miembros han empezado a aplicar las mejoras necesarias derivadas de los resultados de las auditorías en los organismos de ejecución auditados, pero también en otros organismos pertinentes.

En 2023, la Comisión informó a la OLAF de quince casos de posible fraude.

⁽¹⁴⁾ Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia.

2.3. Estado de la transposición de la Directiva sobre la protección de los denunciantes ⁽¹⁵⁾

A finales de 2023, veinticuatro Estados miembros ⁽¹⁶⁾ habían adoptado legislación nacional para transponer la Directiva y habían declarado completada su transposición.

La Comisión publicó en julio de 2024 un informe sobre la conformidad de las medidas nacionales con la Directiva, para evaluar si las disposiciones de la Directiva se habían transpuesto plena y correctamente y destacar las principales deficiencias detectadas.

Resumen de la situación 1: Medidas nacionales para transponer la Directiva ⁽¹⁷⁾

En el documento «Medidas adoptadas por los Estados miembros» que acompaña al presente informe se describen las medidas específicas adoptadas por cinco Estados miembros ⁽¹⁸⁾ para proteger a los denunciantes. Los informes PIF anteriores ⁽¹⁹⁾ ya han puesto de relieve el papel clave que los denunciantes pueden desempeñar para promover la detección, la investigación y el enjuiciamiento del fraude. Esto puede tener efectos positivos también en otras fases del ciclo de lucha contra el fraude (prevención, recuperación, etc.).

2.4. Revisión del plan de acción que acompaña a la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión

La actual Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión (CAFS), adoptada en 2019, pretende seguir mejorando la prevención, detección y sanción del fraude, y proporciona un marco para los esfuerzos continuos que la Comisión dedica a reducir el nivel de fraude contra el presupuesto de la UE. Puesto que la aplicación de su plan de acción terminaba en 2022, la Comisión adoptó uno nuevo en julio de 2023 ⁽²⁰⁾.

El nuevo plan de acción contiene cuarenta y cuatro acciones que se agrupan en siete temas que cubren las prioridades de la Comisión en el ámbito de la lucha contra el fraude. El primer tema del plan es la digitalización, y una cuarta parte de las acciones se centran en mejorar el uso por parte de la Comisión y de los Estados miembros de las herramientas informáticas con fines de lucha contra el fraude, como Arachne, EDES y el sistema de gestión de irregularidades (IMS). El plan también prevé un aumento de la cooperación en el seno de la Comisión y con socios externos clave y la sociedad civil para proteger la financiación de la UE. Otros temas son el MRR, el fraude aduanero y el refuerzo de la cultura ética y de lucha contra el fraude de la Comisión.

⁽¹⁵⁾ Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305, de 26.11.2019, p. 17).

⁽¹⁶⁾ Todos los Estados miembros excepto Bélgica, Estonia y Polonia.

⁽¹⁷⁾ Otras medidas de transposición de la Directiva notificadas por cinco Estados miembros, a saber, Bélgica, Chipre, Francia, Grecia y Rumanía, se describen en el documento titulado [Measures adopted by the Member States to protect the EU's financial interests](#) [«Medidas adoptadas por los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE», documento en inglés], que acompaña al Informe PIF de 2022.

⁽¹⁸⁾ Bélgica, Bulgaria, Chequia, España y Polonia.

⁽¹⁹⁾ Véase la [sección 4.4](#) del Informe PIF de 2022 y la recomendación 2 (p. 33) del [Informe PIF de 2017](#).

⁽²⁰⁾ COM(2023) 405 final y SWD(2023) 245 final.

La ejecución del plan de acción está en curso ⁽²¹⁾.

2.5. Paquete de lucha contra la corrupción de la UE

2.5.1. Directiva sobre la lucha contra la corrupción mediante el Derecho penal

En su discurso sobre el estado de la Unión de 2022, la presidenta de la Comisión anunció que esta institución actualizaría su marco legislativo de lucha contra la corrupción mediante el refuerzo de «las normas aplicables a delitos tales como el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias y el abuso de poder, más allá de los delitos más clásicos, como el de soborno». Para cumplir este compromiso, en mayo de 2023 la Comisión adoptó un paquete de medidas de lucha contra la corrupción, que incluía una propuesta de Directiva sobre la lucha contra la corrupción ⁽²²⁾. La ambiciosa propuesta tiene por objeto intensificar la prevención de la corrupción en todos los Estados miembros, armonizar los delitos de corrupción y las sanciones, y garantizar que las autoridades policiales y judiciales dispongan de las herramientas que necesitan para combatir la corrupción.

2.5.2. Comunicación sobre la lucha contra la corrupción

En una Comunicación conjunta ⁽²³⁾, la Comisión y el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad reagruparon los proyectos existentes y desarrollaron nuevas orientaciones y herramientas, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, para prevenir y luchar contra la corrupción, adquiriendo también un claro compromiso con la lucha contra la corrupción a nivel mundial. La Comunicación estableció una red contra la corrupción que aúna a autoridades policiales y públicas, profesionales, la sociedad civil y otras partes interesadas con vistas a actuar como catalizador para prevenir la corrupción en la UE, crear sinergias para la cooperación y desarrollar mejores prácticas y orientaciones funcionales en diversos ámbitos de interés común. La primera reunión se celebró en septiembre de 2023 ⁽²⁴⁾. La OLAF, Eurojust, Europol y la Fiscalía Europea son miembros de la red. Una de las principales tareas de la red es ayudar a la Comisión a **definir ámbitos comunes en los que el riesgo de corrupción es alto en la UE**. Este resultado será un componente de la futura **Estrategia de Lucha contra la Corrupción de la UE**.

En el seno de las instituciones de la UE existe tolerancia cero frente a la corrupción. En la Comunicación se detallan las normas éticas, de integridad y de transparencia vigentes para prevenir la corrupción en el seno de las instituciones.

2.5.3. Ampliación del conjunto de instrumentos de sanciones de la política exterior y de seguridad común a fin de incluir los actos graves de corrupción

Las sanciones de la UE ayudan a alcanzar objetivos clave de la política exterior y de seguridad común como el mantenimiento de la paz, el refuerzo de la seguridad internacional y la

⁽²¹⁾ Para obtener una visión general del estado de ejecución de las acciones, véase el documento «Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS) action plan state-of-play May 2024» [«Plan de acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el Fraude: situación a mayo de 2024», documento en inglés], que acompaña al presente informe.

⁽²²⁾ COM(2023) 234 final.

⁽²³⁾ [JOIN\(2023\) 12 final](#), de 3 de mayo de 2023.

⁽²⁴⁾ [Red europea contra la corrupción. Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

consolidación y el respaldo de la democracia, el Derecho internacional y los derechos humanos. Con la propuesta, **la UE podrá combatir los actos graves de corrupción en todo el mundo**, con independencia del lugar en el que se produzcan. Complementará y reforzará los instrumentos internos y externos de la UE contra la corrupción y demostrará la determinación de la UE de usar todas las herramientas para combatirla, entre ellas las sanciones.

2.6. Programa de la UE de Lucha contra el Fraude

El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude (PULF), que cuenta con un presupuesto de 181 millones EUR para el período 2021-2027, proporciona ayuda financiera para i) la protección de los intereses financieros de la UE por parte de los Estados miembros; ii) la organización de la asistencia administrativa mutua y la cooperación en materia aduanera y agraria (sistema de información antifraude, AFIS); y iii) el desarrollo y mantenimiento del IMS para la notificación de irregularidades por parte de los Estados miembros.

La Decisión de financiación de 2023 asignó 16,1 millones EUR al componente Hércules, 8,4 millones EUR al componente AFIS y alrededor de un millón EUR al componente IMS. En 2023 los fondos disponibles se ejecutaron con éxito y se utilizaron los distintos instrumentos financieros disponibles.

En 2023, la OLAF recibió su primera solicitud de asociación de un país no perteneciente a la UE, Ucrania, en relación con el PULF. La Comisión (representada por la OLAF) y las autoridades competentes de Ucrania han negociado un acuerdo de asociación que contempla la participación de Ucrania en el programa (adoptado en marzo de 2024).

La OLAF puso en marcha una evaluación intermedia del programa en 2023, cuya finalización está prevista para finales de 2024. Se está realizando con la ayuda de un contratista externo, que está llevando a cabo un estudio de evaluación independiente. Los resultados aportarán una valiosa contribución sobre la eficiencia, la efectividad y la pertinencia del programa, e indicarán áreas de mejora para el período de programación restante.

2.7. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Informe PIF de 2022

El 18 de enero de 2024, el Parlamento Europeo adoptó su Resolución sobre la protección de los intereses financieros de la UE para el año 2022 ⁽²⁵⁾.

El Parlamento acogió favorablemente las acciones emprendidas por la Comisión en 2022 para mejorar el nivel de protección de los intereses financieros de la UE, pero instó a reforzar la vigilancia y a adoptar medidas complementarias en este ámbito. La Resolución mantiene que la digitalización ha potenciado la prevención y la detección del fraude y ha simplificado los procedimientos administrativos, y que ha de ocupar un lugar central en todas las estrategias de lucha contra el fraude, incluidas las estrategias nacionales de lucha contra el fraude (NAFS).

Hizo hincapié en que EDES tiene un potencial considerable para señalar a las personas y empresas que hacen un uso indebido de los fondos de la Unión e instó a ampliar el uso del sistema a todos los tipos de modalidades de gestión del presupuesto, en especial a la gestión compartida.

El Parlamento instó a la Comisión a que mejorara su tasa de recuperación de fondos gastados indebidamente y reforzara su control del uso de los fondos en el marco de Next Generation EU. Además, expresó su creencia de que los fondos del Instrumento de Vecindad, Cooperación al

⁽²⁵⁾ Expediente del procedimiento [2023/2045\(INI\)](#).

Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVCDI-Europa Global) para la asistencia a países no pertenecientes a la UE y los recursos asignados para la respuesta de la UE a la guerra en Ucrania no se supervisan ni controlan adecuadamente.

Asimismo, el Parlamento recomendó que se suspenda el apoyo presupuestario en países no pertenecientes a la Unión, incluidos los países candidatos, en los que las autoridades se abstengan claramente de adoptar auténticas medidas contra la corrupción generalizada, al tiempo que se garantiza que la ayuda llegue a la población civil a través de canales alternativos.

Resumen de la situación 2: Respuesta de la Comisión a la Resolución del Parlamento Europeo

La Comisión se compromete plenamente a proseguir sus esfuerzos en relación con la rápida recuperación de los fondos utilizados indebidamente.

La protección de los intereses financieros de la UE y la aplicación correcta del MRR siguen siendo una prioridad esencial para la Comisión, que incrementó el número de auditorías realizadas en 2023 y seguirá incrementándolo en 2024 ⁽²⁶⁾. El Reglamento (UE) 2023/435 exige a los Estados miembros que publiquen dos veces al año información sobre los cien perceptores finales que reciban el importe más elevado de financiación del MRR y, tal y como exige el Reglamento del MRR, los Estados miembros están obligados a recopilar datos sobre los contratistas y los subcontratistas. Los datos sobre los titulares reales se recopilan y almacenan con fines de auditoría y control.

La revisión específica del Reglamento Financiero, sobre la que se llegó a un acuerdo político en enero de 2024, tiene por objeto aumentar la eficiencia y la calidad de los controles y las auditorías con la ayuda de la digitalización y las tecnologías emergentes.

La lucha contra la corrupción es una prioridad esencial en las negociaciones de preadhesión, con un marco de condicionalidad integrado y especial atención al desarrollo de capacidades. Los programas se pueden suspender y los fondos se pueden liberar cuando se considere necesario.

2.8. Lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo

El fraude contra el presupuesto de la UE también puede ser un delito subyacente al delito de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y un precursor de otros delitos. Así pues, aunque no esté directamente relacionado con la protección del presupuesto de la UE, el marco jurídico de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ⁽²⁷⁾ es muy pertinente en este contexto. Con la reciente adopción del ambicioso paquete legislativo ⁽²⁸⁾, la Comisión sigue reforzando la aplicación del marco político de lucha contra el blanqueo de capitales y se esfuerza por establecer una buena cooperación e intercambios de información con la próxima Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales ⁽²⁹⁾. Se prevé

⁽²⁶⁾ Véase [la sección 2.2](#).

⁽²⁷⁾ Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel de la UE. Comisión Europea (europa.eu). En el momento de la preparación del presente informe, todos los Estados miembros han informado de la plena transposición de la quinta Directiva contra el blanqueo de capitales [Directiva (UE) 2018/843], relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

⁽²⁸⁾ [Paquete legislativo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

⁽²⁹⁾ [ALBC. Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

que la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales (ALBC) esté operativa a mediados de 2025.

3. MEDIDAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA PROTEGER LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UE

3.1. Estrategias nacionales de lucha contra el fraude

En 2023, veintiuno de los veintisiete Estados miembros indicaron que contaban con una estrategia de lucha contra el fraude para proteger los intereses financieros de la UE ⁽³⁰⁾. El enfoque adoptado por los veintiún Estados miembros varió considerablemente.

Diez Estados miembros indicaron que tenían una NAFS que abarcaba todos los sectores de gasto ⁽³¹⁾. No se les pidió que entraran más en detalle en otras estrategias de lucha contra el fraude vigentes con un ámbito más limitado.

Gráfico 2: Resumen de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude que abarcan todos los sectores de gasto

EM	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
NAFS (todas las sectores)																											
Adopción planificada																											

	Si
	No

Sobre la cuestión de la posible preparación de una NAFS, de los diecisiete Estados miembros que no tienen una estrategia que abarque todos los sectores de gasto, tres Estados miembros ⁽³²⁾ se encuentran en la fase preliminar de adopción de una, es decir, el establecimiento del marco jurídico; un Estado miembro ⁽³³⁾ se encuentra en la fase preparatoria, es decir, análisis de la situación actual y del riesgo de fraude, y cuatro Estados miembros ⁽³⁴⁾ declararon que no tenían una estrategia nacional de lucha contra el fraude ni un procedimiento en curso para adoptar una. Los nueve Estados miembros restantes ⁽³⁵⁾ cuentan con otras estrategias de lucha contra el fraude.

⁽³⁰⁾ La información se recopiló a través de un cuestionario específico. Véase el documento «Medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar el artículo 325 del TFUE» que acompaña al presente informe.

⁽³¹⁾ Para un análisis detallado de las estrategias de lucha contra el fraude, véase el documento «Situación actual y análisis de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude (NAFS)», que acompaña al presente informe.

⁽³²⁾ Dinamarca, Lituania y Países Bajos.

⁽³³⁾ Luxemburgo.

⁽³⁴⁾ Croacia, Eslovenia, Irlanda y Suecia.

⁽³⁵⁾ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, España, Estonia, Finlandia, Grecia y Polonia.

Gráfico 3: Resumen de otras estrategias de lucha contra el fraude notificadas por los Estados miembros sin una estrategia nacional de lucha contra el fraude que abarque todos los sectores de gasto

EM	AT	BE	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	HR	IE	LT	LU	NL	PL	SE	SI
Otra estrategia antifraude																	
Regional																	
Sectorial nacional																	
Sectorial regional																	
Lucha contra la corrupción																	
Nivel de autoridad																	
Nivel de programa																	
Otra																	
Sectores abarcados																	
Cohesión																	
Agricultura																	
Pesca																	
Aduanas																	
IVA																	
MRR																	
Otros fondos en régimen de gestión compartida																	
Otro																	

3.2. Medidas de lucha contra el fraude adoptadas a nivel nacional

Los Estados miembros notificaron un total de **69 medidas**. Entre las medidas adoptadas, 49 eran medidas individuales y las otras 20 conformaban un paquete de medidas individuales. Estos paquetes constaban de 39 acciones. Esto significa que los Estados miembros notificaron un total de **88 medidas individuales**, que contenían 41 medidas nuevas y 44 actualizaciones o modificaciones. Además, 3 paquetes de medidas contenían tanto medidas nuevas como medidas actualizadas.

Gráfico 4: Resumen de las medidas notificadas por los Estados miembros en 2023

Estado miembro	Medidas adoptadas
Austria	Dos medidas relacionadas con la política de cohesión. La primera tiene por objeto facilitar el intercambio de información entre la unidad de notificación de delitos de blanqueo de capitales y las autoridades nacionales y extranjeras competentes, así como con Europol. La segunda refuerza los controles del gasto presentado por los perceptores.
Bélgica	Tres medidas, dos de las cuales tienen carácter transversal (adopción de la legislación para proteger a los denunciantes y la política valona en materia de lucha contra el fraude transversal) y una está relacionada con el uso de Arachne en el marco de sus programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el MRR.
Bulgaria	Tres medidas legislativas relacionadas con la gestión de irregularidades, la protección de los denunciantes y la creación de una nueva comisión de lucha contra la corrupción.
Croacia	Tres medidas: dos dedicadas a la gestión compartida [introducción de una nueva herramienta informática para la supervisión del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y formación en materia de lucha contra el fraude por parte de la OLAF] y una dedicada al MRR.
Chipre	Dos medidas legislativas y una administrativa. Abarcan la creación de un organismo de coordinación nacional para la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE, la supervisión de la aplicación del MRR y la aplicación de la ley relativa a los grupos de presión.
Chequia	Tres medidas relativas a la protección de los denunciantes, la lucha contra el fraude en el IVA y la lucha contra la corrupción y el fraude en los fondos de la UE.

Dinamarca	Dos medidas relativas a estrategias de lucha contra el fraude, una que abarca el PNRR y otra relacionada con la política pesquera. La tercera medida está relacionada con la introducción de una nueva herramienta informática para la gestión de pagos en la política de cohesión.
Estonia	Las tres medidas están relacionadas con el refuerzo de la capacidad de investigación de delitos de corrupción y económicos de la Policía y la Guardia de Fronteras de Estonia; la puesta en marcha de un nuevo sistema de información en el ámbito de las aduanas; y algunas mejoras de la plataforma nacional de contratación pública electrónica.
Finlandia	Dos medidas: una sobre un proyecto en materia de aduanas centrado en el fraude alimentario y la segunda relacionada con la formación en materia de lucha contra el fraude en el ámbito de la política de cohesión.
Francia	Tres medidas: dos de ellas prevén la creación de una unidad de supervisión interministerial para luchar contra el fraude en el ámbito de las ayudas públicas y un grupo de trabajo para analizar el fraude emergente en relación con el MRR; la tercera establece un sistema de responsabilidad financiera para gestores públicos y el desarrollo de relaciones entre la autoridad judicial y los tribunales especializados en materia fiscal.
Alemania	Dado que Alemania es un Estado federal, las medidas de lucha contra el fraude suelen adoptarse a nivel regional. Las tres medidas de este tipo notificadas estaban relacionadas con la implantación de herramientas de evaluación del riesgo de fraude en Berlín, Sajonia y Schleswig-Holstein.
Grecia	La primera medida integra procedimientos sobre la prevención y la lucha contra el fraude en el sistema de gestión y control de la política de cohesión; la segunda atañe a la introducción de la herramienta informática Arachne en relación con la política agrícola común; y la tercera describe la puesta en marcha de una plataforma informática para recoger reclamaciones de los ciudadanos en el ámbito del fraude aduanero y fiscal.
Hungría	Tres medidas: la primera define las tareas de la Dirección de Auditoría Interna e Integridad (DIAI) en relación con la prevención de conflictos de intereses; la segunda desarrolla la cooperación entre la Administración Tributaria y Aduanera Nacional y la DIAI; y la tercera consiste en un plan para la realización de controles <i>a posteriori</i> del Fondo Europeo Agrícola de Garantía y un plan de auditoría.
Irlanda	Dos medidas relacionadas con el programa FSE+ y con la lucha contra el fraude en el IVA en el ámbito del comercio electrónico.
Italia	Las tres medidas están relacionadas con el PNRR: una estrategia de lucha contra el fraude, una medida de mejora de la herramienta informática para el seguimiento y la ejecución del plan, y una medida para reforzar la función de investigación de la policía económica y financiera en relación con el MRR.
Letonia	Tres medidas: la primera, de carácter transversal, está relacionada con la lucha contra la corrupción; la segunda se centra en el fraude en el IVA en el ámbito del comercio de vehículos; y la tercera está relacionada con la contratación pública.
Lituania	Tres medidas, dos de ellas centradas en la contratación pública y el tratamiento de los problemas derivados de los conflictos de intereses y la corrupción, y una que aprueba la metodología para la aplicación de sanciones en relación con las políticas agrícola y pesquera.
Luxemburgo	Una medida organizativa relacionada con los trabajos preparatorios para la adopción de la estrategia nacional de lucha contra el fraude.

Malta	Programas de formación para funcionarios nacionales en el ámbito de la lucha contra la corrupción.
Países Bajos	Dos medidas sobre la notificación de casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y controles sobre la utilización real de las tierras.
Polonia	Dos medidas relacionadas con el PNRR: la adopción de directrices sobre los controles y la política para proteger a los denunciantes. La tercera medida atañe a la adopción de directrices sobre los procedimientos para conceder y desembolsar la ayuda financiera en el marco de la política agrícola común (PAC).
Portugal	Tres medidas: una actualización de su NAFS; una actividad de formación para las autoridades de gestión sobre la evaluación del riesgo de fraude; y el refuerzo del análisis sistemático de riesgos en el ámbito de las aduanas.
Rumanía	Las tres medidas se centran en el fraude en el IVA, la notificación de las sospechas de fraude a la Fiscalía Europea y la adopción de la NAFS para el período 2023-2027.
Eslovaquia	Tres medidas: la primera ofrece un documento de referencia sobre las medidas destinadas a proteger los fondos del MRR de irregularidades graves; la segunda atañe a la creación de un comité de lucha contra la corrupción y su correspondiente política; y la tercera está relacionada con las directrices para luchar contra los conflictos de intereses en el ámbito de la PAC.
Eslovenia	Dos conjuntos de medidas, el primero destinado a reforzar los controles en el ámbito de la PAC, y el segundo sobre la implantación de una plataforma informática en el ámbito de las aduanas. La tercera medida está relacionada con la corrección de la transposición de la Directiva PIF al Derecho interno.
España	Las tres medidas se centran en la protección de los denunciantes y la protección de los recursos asignados a España en el marco del MRR.
Suecia	Dos medidas, ambas destinadas a analizar formas de mejorar el intercambio de información y la cooperación entre las Administraciones nacionales.

3.3. Aplicación de las recomendaciones de la Comisión de 2022 a los Estados miembros

En su Informe PIF de 2022, la Comisión formuló tres recomendaciones a los Estados miembros: a) la mejora de la detección, la notificación y el seguimiento de casos de presunto fraude; b) la necesidad de digitalizar la lucha contra el fraude; y c) el refuerzo de la gobernanza de la lucha contra el fraude en los Estados miembros ⁽³⁶⁾.

3.3.1. Mejora de la detección, la notificación y el seguimiento de casos de presunto fraude

La mayoría de los Estados miembros ⁽³⁷⁾ consideran que su país tiene una baja incidencia de fraude. Como sigue resultando difícil determinar si los bajos niveles de fraude notificados representan fielmente el éxito de determinadas medidas de lucha contra el fraude, es esencial que los Estados miembros sigan detectando y notificando los casos de fraude, al tiempo que

⁽³⁶⁾ Para una visión general completa y una descripción detallada de las acciones de seguimiento resumidas en esta sección, véase el documento «Aplicación de las recomendaciones de 2022 por parte de los Estados miembros» que acompaña al presente informe.

⁽³⁷⁾ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos y Portugal.

desarrollan medidas y herramientas para prevenirlos. Varios Estados miembros ⁽³⁸⁾ indican que han realizado un análisis del riesgo de fraude para evaluar las razones del bajo nivel de detección de casos de presunto fraude.

Si bien la mitad de los Estados miembros que analizaron su bajo nivel de fraude detectaron puntos débiles en la detección del fraude, la mayoría de ellos afirmaron que el éxito de las intervenciones para prevenir el fraude está garantizado cuando se adopta un enfoque multipartito y multinivel. Esto facilita la cooperación entre todos los agentes locales, nacionales e internacionales implicados.

En el seno de esta cooperación, es importante respetar determinados principios fundamentales:

- un reparto claro de las responsabilidades entre los organismos de auditoría y control dentro de los Estados miembros;
- controles administrativos y sobre el terreno regulares para mantener bajos los niveles de incidencia del fraude;
- notificación continua a la Comisión a través del IMS, a la Fiscalía Europea y a los organismos nacionales de auditoría y control de los Estados miembros; estos datos comparativos pueden utilizarse después para evaluar el nivel de incidencia del fraude;
- iniciativas que faciliten el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, así como la comparación de los resultados de los Estados miembros, al tiempo que se tienen en cuenta sus diferencias de tamaño, las situaciones específicas, etc. [según lo indicado por algunos Estados miembros ⁽³⁹⁾];
- cursos de formación, directrices y talleres para mantener una elevada calidad de los resultados;
- la garantía de los mecanismos internos para prevenir el fraude en el seno de diversos organismos, por ejemplo, mediante la adopción de medidas como el principio de los cuatro ojos dentro de todas las instituciones.

3.3.2. Digitalización de la lucha contra el fraude a nivel de los Estados miembros

Los argumentos a favor de la digitalización de la lucha contra el fraude se han expuesto en los recientes informes PIF y se están realizando progresos a nivel de los Estados miembros.

Entre las medidas aplicadas, los Estados miembros han indicado un inventario de las herramientas existentes, el mantenimiento de la interoperabilidad entre ellas y el desarrollo de herramientas nuevas para la arquitectura informática. Muchos Estados miembros siguen invirtiendo en la revisión y el desarrollo de las herramientas informáticas existentes, en particular la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos Arachne. Como muchos Estados miembros acaban de empezar a aplicar sus NAFS, se recomienda integrar las herramientas informáticas desde una fase temprana.

Según la información, más de la mitad de los Estados miembros ⁽⁴⁰⁾ han adoptado medidas para detectar y abordar el déficit de capacidades en el ámbito de la digitalización, que en su mayoría se refiere a la falta de información o de acceso a datos sobre esta última. Las medidas para hacer frente a este déficit suelen comportar el intercambio de conocimientos, la formación y la ampliación de los conocimientos técnicos y las capacidades en el ámbito de la digitalización, así como un desarrollo continuo de los sistemas disponibles.

⁽³⁸⁾ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos y Portugal.

⁽³⁹⁾ Estonia, Grecia e Italia.

⁽⁴⁰⁾ Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

Sin embargo, los avances en el área de las nuevas tecnologías también plantean amenazas potenciales por lo que se refiere a la lucha contra el fraude. Si bien más de la mitad de los Estados miembros ⁽⁴¹⁾ han reconocido este problema, hay varios ⁽⁴²⁾ que aún no han integrado estos conceptos en sus estrategias de lucha contra el fraude. Unos pocos Estados miembros ⁽⁴³⁾ ya han aplicado plenamente medidas para determinar y abordar las amenazas que plantean las nuevas tecnologías, pero la mayoría de los Estados miembros ⁽⁴⁴⁾ solo han aplicado algunas medidas.

3.3.3. Refuerzo de la gobernanza de la lucha contra el fraude en los Estados miembros

La mayoría de los Estados miembros ⁽⁴⁵⁾ cuentan con una red de cooperación contra el fraude o la están desarrollando. Estas redes constan de numerosos organismos. Según la encuesta, las siguientes agencias están habitualmente representadas en las redes nacionales de lucha contra el fraude: las autoridades que gestionan los fondos de la UE, las autoridades tributarias, las autoridades aduaneras, las autoridades nacionales de auditoría y las autoridades policiales. El **gráfico 5** muestra las distintas agencias que cuentan con representación (y la frecuencia de su inclusión) en la red nacional de lucha contra el fraude. Además, casi todos los Estados miembros cooperan activamente con los organismos de investigación, enjuiciamiento y judiciales a nivel de la UE, en particular con la OLAF y la Fiscalía Europea.

Gráfico 5: Composición de las redes de lucha contra el fraude



⁽⁴¹⁾ Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta y Portugal.

⁽⁴²⁾ Alemania, Croacia, Chequia, Chipre, Finlandia, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia.

⁽⁴³⁾ Alemania, Italia, Polonia y Rumanía.

⁽⁴⁴⁾ Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Portugal y Suecia.

⁽⁴⁵⁾ Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia. En desarrollo: Bélgica, Irlanda, Lituania y Países Bajos.

La mayoría de los Estados miembros ⁽⁴⁶⁾ tienen personal suficiente en su estructura nacional de coordinación de la lucha contra el fraude. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros señalan que es necesario mejorar el nivel de cualificación del personal.

4. LUCHA CONTRA LAS IRREGULARIDADES, EL FRAUDE, LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS DE INTERESES PERJUDICIALES PARA EL PRESUPUESTO DE LA UE

4.1. Resumen general

Desde un punto de vista operativo, la protección de los intereses financieros de la UE frente al fraude, las irregularidades y otras actividades ilícitas se confía a las autoridades nacionales, a la OLAF y a la Fiscalía Europea.

En 2023 se notificaron ⁽⁴⁷⁾ un total de 13 563 irregularidades fraudulentas y no fraudulentas, por un importe de 1 900 millones EUR. Se ha producido un ligero aumento de las irregularidades notificadas en comparación con 2022 (+ 2,3 %), y de los importes irregulares correspondientes (+ 4,6 %).

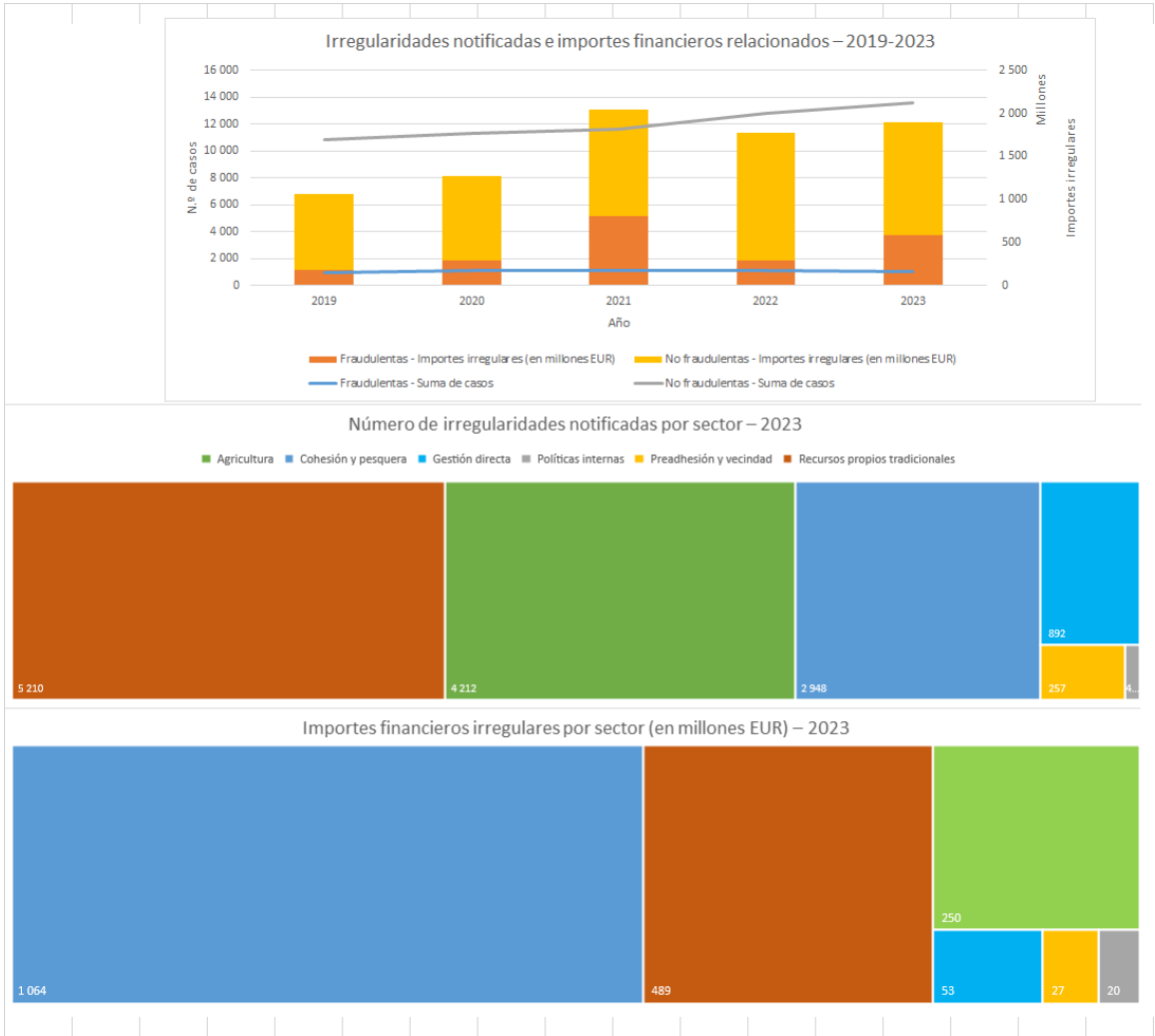
El número de irregularidades fraudulentas notificadas por las autoridades nacionales a la Comisión a través del IMS se ha mantenido relativamente estable durante los últimos cinco años y ascendió a 1 030 en 2023 (– 9,5 % en comparación con 2022). Los importes financieros vinculados a estos casos han variado más, debido a un número limitado de casos individuales con un elevado impacto financiero, y aumentaron en 2023 a 585,8 millones EUR (+ 103 % en comparación con 2022).

El número y el impacto financiero de las irregularidades no fraudulentas notificadas alcanzaron su nivel máximo en 2023, siguiendo una tendencia constante al alza a lo largo de los cinco últimos años, con 12 533 irregularidades (+ 3,5 % en comparación 2022), lo que implica un importe financiero de 1 310 millones EUR (– 14 %).

⁽⁴⁶⁾ Estados miembros con dotación adecuada de personal con la cualificación necesaria: Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Hungría e Italia. Mejora de las necesidades de dotación de personal: Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

⁽⁴⁷⁾ Los Estados miembros y los países no pertenecientes a la UE notificaron irregularidades en el sistema IMS en relación con el gasto y en la aplicación OWNRES en relación con los RPT. Las irregularidades relacionadas con la gestión directa se extraen de ABAC, el sistema contable de la Comisión.

Gráfico 6: Irregularidades notificadas e importes financieros relacionados – 2019-2023; irregularidades e importes financieros correspondientes por ámbito presupuestario – 2023



4.1.1. Investigaciones por parte de la OLAF

En 2023, la OLAF concluyó investigaciones sobre 265 casos y emitió 309 recomendaciones, 185 de las cuales eran financieras, con un importe total de recuperación de 1 043,8 millones EUR y 209,4 millones EUR cuyo gasto indebido debía evitarse⁽⁴⁸⁾. Durante el mismo período se abrieron 190 nuevas investigaciones, de las cuales 26 (14 %) estaban relacionadas con los recursos propios y 2 (1 %) con el comercio ilícito, 85 (45 %) con la gestión compartida y el MRR, 23 (12 %) con la gestión indirecta y 39 (21 %) con la gestión directa. Se abrieron 18 (9 %) investigaciones relacionadas con asuntos internos⁽⁴⁹⁾.

La OLAF investigó acusaciones y casos de colusión, manipulación de los procedimientos de contratación pública, conflictos de intereses, facturas infladas, evasión de derechos de aduana, contrabando y falsificación. Una tendencia emergente, que fue muy patente en 2023, es el uso de infracciones administrativas, preferiblemente en situaciones transfronterizas creadas

⁽⁴⁸⁾ Los datos comunicados en esta sección se incluyen en el [Informe anual de 2023 de la OLAF](#).

⁽⁴⁹⁾ La suma de las investigaciones abiertas por ámbito presupuestario es superior al número total de investigaciones abiertas en 2023 (190), ya que una investigación puede abarcar más de un sector.

artificialmente, con el objetivo de defraudar el presupuesto de la UE sin ser detectado. Una tendencia que siguió creciendo en 2023 fue la de los fraudes complejos en línea y en múltiples jurisdicciones.

4.1.2. Investigaciones de la Fiscalía Europea

En 2023, la Fiscalía Europea abrió 1 371 investigaciones que correspondían a un perjuicio estimado de 12 280 millones EUR⁽⁵⁰⁾. A finales de 2023, la Fiscalía Europea tenía 1 927 investigaciones activas que suponían un perjuicio estimado de 19 270 millones EUR, de los cuales más de la mitad (11 500 millones EUR) estaban vinculados a 339 investigaciones relacionadas con el IVA⁽⁵¹⁾. 1 349 investigaciones estaban relacionadas con casos de fraude en los gastos, con un perjuicio económico estimado de 7 240 millones EUR. De ellas, 233 investigaciones se refieren a programas de recuperación y resiliencia, con un perjuicio económico estimado de 1 860 millones EUR.

Entre las tipologías determinadas en estas investigaciones activas, 1 486 infracciones (33,9 % del total) se refieren al fraude en los gastos no relacionados con la contratación pública, 379 (8,6 %) al fraude en los gastos de contratación pública, 131 (3 %) a la corrupción, 72 (1,6 %) a la apropiación indebida, 226 (5,2 %) al blanqueo de capitales, 405 (9,2 %) al fraude vinculado a los ingresos no procedentes del IVA y 873 (19,9 %) al fraude vinculado a los ingresos en concepto de IVA.

4.2. Ingresos – Recursos propios tradicionales⁽⁵²⁾

En 2023, el número de **irregularidades fraudulentas y no fraudulentas** (5 118) relacionadas con los recursos propios tradicionales (RPT) fue un **10 % más alto** que la media de los últimos cinco años. Sin embargo, el **importe** total estimado y constatado **afectado disminuyó un 12 %**, a 478 millones EUR. El número de irregularidades fraudulentas disminuyó un 27 %, mientras que el número de irregularidades no fraudulentas aumentó un 15 % en comparación con la media de cinco años del período 2019-2023. El correspondiente importe estimado y constatado disminuyó un 54 % con relación a los casos fraudulentos y menos del 1 % con relación a los no fraudulentos, en comparación con el período de cinco años.

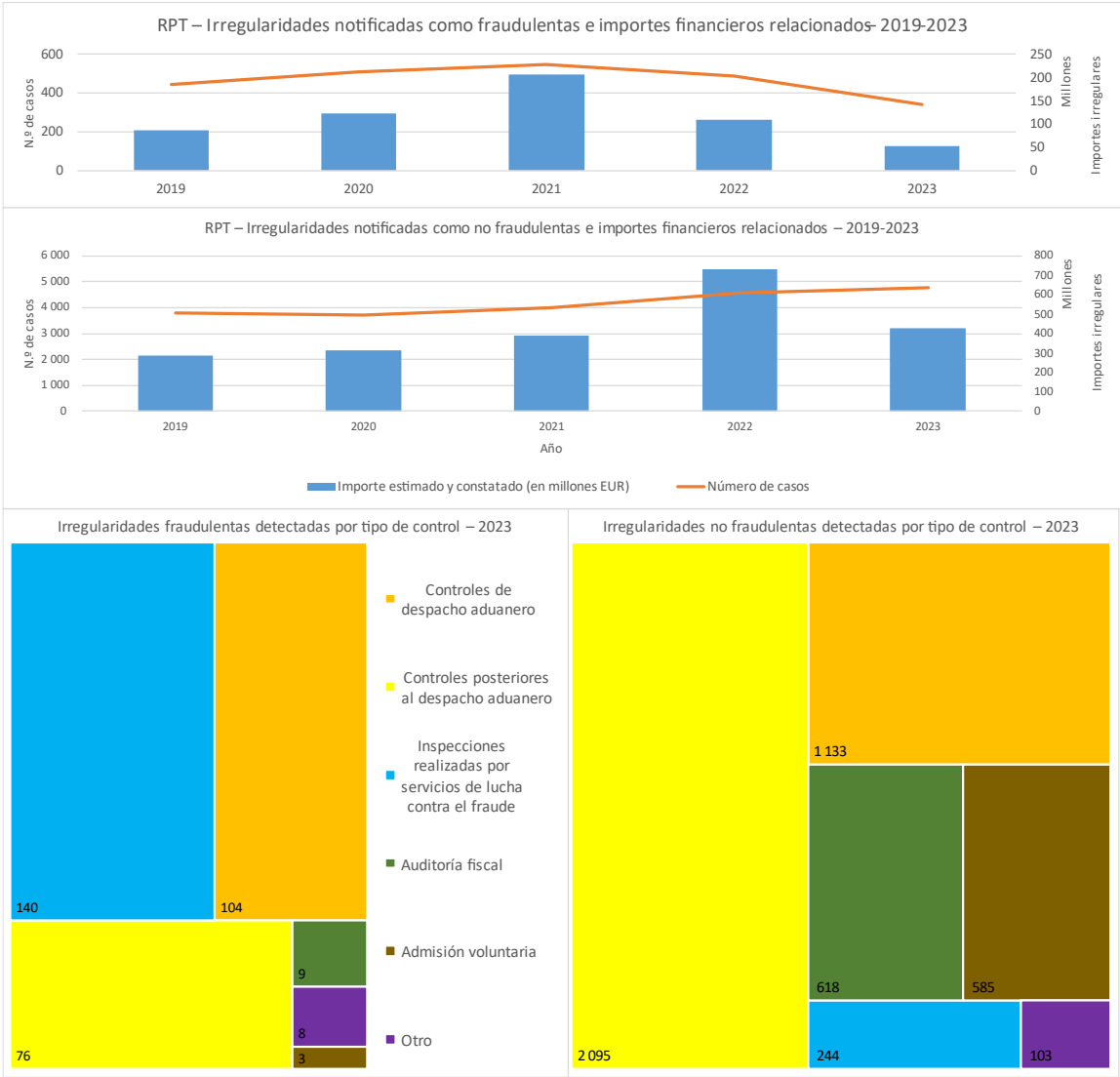
El contrabando sigue siendo uno de los principales *modus operandi* en los casos fraudulentos, mientras que el tipo más habitual en los casos no fraudulentos es la clasificación o descripción incorrecta de las mercancías. En términos monetarios, la mayoría de los casos notificados en 2023 están relacionados con el **valor incorrecto** de las mercancías (1 157 casos con un importe afectado de 165 millones EUR). Los **productos textiles y el calzado** siguen siendo las mercancías más afectadas en términos de número de casos y valor. **China, Estados Unidos y Vietnam** siguen siendo los tres principales países de origen de las mercancías afectadas por irregularidades.

⁽⁵⁰⁾ Los datos comunicados en esta sección se incluyen en el [Informe anual de 2023 de la Fiscalía Europea](#).

⁽⁵¹⁾ El fraude en materia de IVA no se tiene en cuenta en el informe PIF.

⁽⁵²⁾ Para un análisis detallado de las irregularidades notificadas por los Estados miembros en relación con los RPT, véase el documento «Análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión, la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2023», que acompaña al presente informe, sección 2.

Gráfico 7: Irregularidades detectadas y notificadas en los RPT y detección por tipo de control



Resumen de la situación 3: Detección de fraude e irregularidades en los RPT

El **despacho a libre práctica** sigue siendo el **procedimiento aduanero** más afectado por las irregularidades (4 236 casos por un importe total estimado y constatado de 397 millones EUR, que se traduce en el 83 % de todos los casos, fraudulentos o no fraudulentos, e importes notificados en 2023).

En 2023, las **inspecciones realizadas por los servicios nacionales de lucha contra el fraude** (41 % de los casos y 61 % de los importes), junto con los controles de despacho aduanero y los controles posteriores al despacho aduanero, desempeñaron un papel crucial en la detección de casos fraudulentos. Los casos no fraudulentos se detectaron principalmente mediante **controles posteriores al despacho aduanero** (44 % de los casos, con el 34 % de los importes), aunque también fueron eficaces otros métodos de detección, como los controles de despacho aduanero y las auditorías fiscales.

Trece Estados miembros notificaron ochenta y siete casos de **cigarrillos de contrabando**, con un importe estimado de los RPT afectado de casi 13 millones EUR. En 2023, el mayor número de casos fue notificado por **Lituania** (veintitrés), y el mayor importe de RPT fue notificado por

Bélgica (3,8 millones EUR en total). En comparación con 2022, once Estados miembros ⁽⁵³⁾ siguen teniendo casos de contrabando, mientras que dos ⁽⁵⁴⁾ reaparecen en las estadísticas. Esto podría indicar un posible desplazamiento del fraude o de las rutas de contrabando de cigarrillos a otros Estados miembros.

Resumen de la situación 4: Operaciones aduaneras conjuntas

Las operaciones aduaneras conjuntas (OAC) son acciones específicas de duración limitada destinadas a luchar contra el fraude y el contrabando de mercancías sensibles en zonas específicas de riesgo o en rutas comerciales concretas. En 2023, la OLAF organizó conjuntamente o apoyó trece OAC que abarcaban un amplio espectro de objetivos: desde la lucha contra el contrabando de tabaco, los traslados ilícitos de residuos, los medicamentos oncológicos y las sustancias hormonales falsificados y deficientes, los alimentos y bebidas falsificados, y los juguetes falsificados o peligrosos, hasta la detección de la infravaloración de mercancías y el contrabando de especies protegidas ⁽⁵⁵⁾ de flora y fauna silvestres ⁽⁵⁶⁾.

4.3. Gastos

En esta sección se tratan las áreas de gastos en régimen de gestión compartida, indirecta y directa. Las dos primeras se basan en el análisis de las irregularidades fraudulentas y no fraudulentas notificadas a través del IMS, y la última se basa en los datos extraídos de ABAC, el sistema contable de la Comisión.

4.3.1. Agricultura ⁽⁵⁷⁾

Durante el período 2019-2023, aumentaron las irregularidades (tanto fraudulentas como no fraudulentas) notificadas por los Estados miembros en relación con el **desarrollo rural**, debido principalmente al aumento de las detecciones durante el período de programación 2014-2020. Las irregularidades fraudulentas en el marco de la **ayuda a la agricultura** alcanzaron su máximo en 2022, y el número se vio afectado por la notificación de muchos pequeños casos interrelacionados por parte de un Estado miembro. Los importes financieros irregulares implicados en irregularidades no fraudulentas fluctuaron considerablemente, principalmente debido a casos con importes altos en el caso de las medidas de mercado.

Las **tasas de detección** correspondientes al desarrollo rural fueron muy superiores a las de las ayudas a la agricultura. Sin embargo, las tasas de detección más elevadas se registraron en una parte de las ayudas a la agricultura, las medidas de mercado. La detección de irregularidades, especialmente fraude, se concentró en unos pocos Estados miembros.

Durante el período 2019-2023, las irregularidades fraudulentas tuvieron que ver por lo general con la **falsificación de la solicitud de ayuda** o de **pruebas documentales**. En el caso de las medidas de mercado y el desarrollo rural, las infracciones relativas a la **ejecución de la acción**

⁽⁵³⁾ Bélgica, Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

⁽⁵⁴⁾ Eslovaquia y Finlandia.

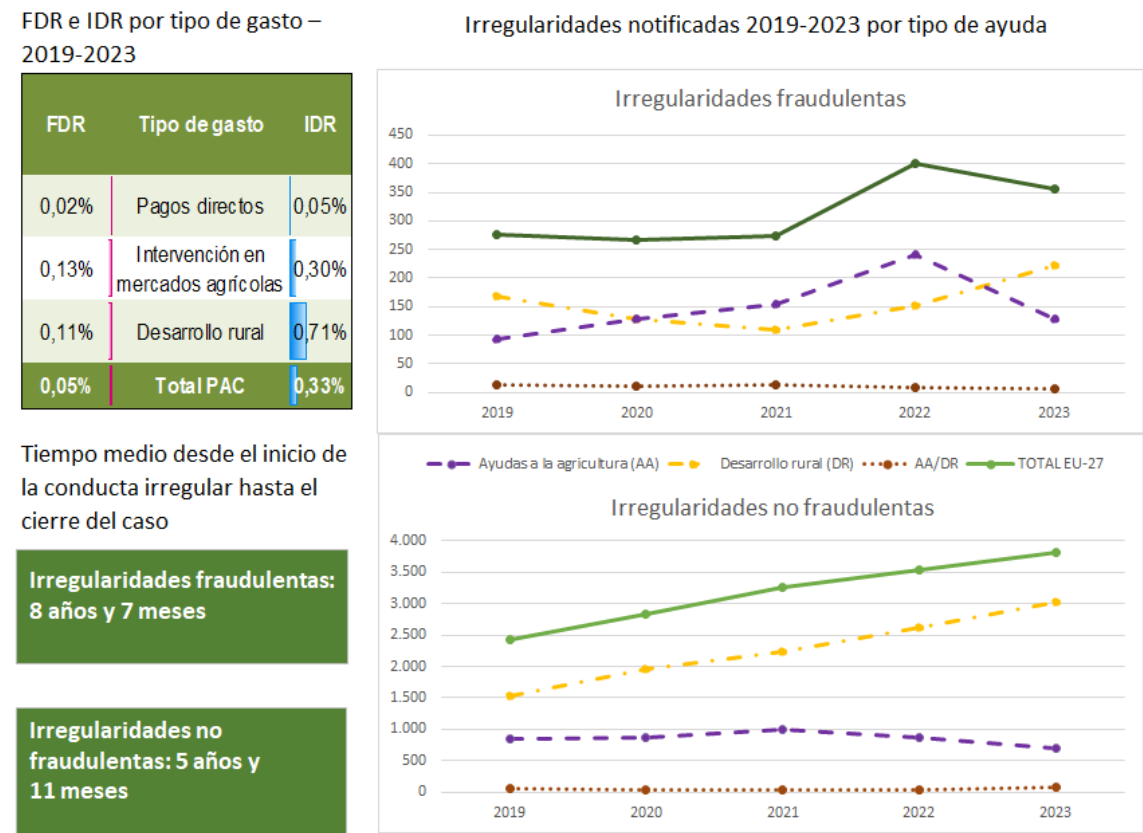
⁽⁵⁵⁾ Conforme a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

⁽⁵⁶⁾ Véase el Informe anual de 2023 de la OLAF.

⁽⁵⁷⁾ Para un análisis detallado de las irregularidades notificadas por los Estados miembros en relación con las ayudas a la agricultura, véase el documento «Análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión, la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2023», que acompaña al presente informe, sección 3.

también fueron significativas, lo que confirma patrones y riesgos ya señalados en informes anteriores ⁽⁵⁸⁾.

Gráfico 8: Irregularidades notificadas en la PAC por tipo de gasto ⁽⁵⁹⁾ y duración de las irregularidades (desde el inicio de la conducta irregular hasta el cierre del caso)



Resumen de la situación 5: Detección de fraude e irregularidades en la política agrícola común

Las **tasas de detección** correspondientes al desarrollo rural fueron muy superiores a las de las ayudas a la agricultura. Sin embargo, las tasas de detección más elevadas se registraron en una parte de las ayudas a la agricultura, las medidas de mercado. La detección de irregularidades, especialmente fraude, se concentró en unos pocos Estados miembros.

Durante el período 2019-2023, el **análisis de riesgos** sigue teniendo solo una contribución marginal a la detección del fraude en el desarrollo rural y los pagos directos a los agricultores, mientras que parece haber desempeñado un papel más importante en las medidas de mercado (pero solo si las actividades de control se basaban realmente en el análisis de riesgos). Además, la proporción de detecciones de fraude basadas en **pistas de informantes** y denunciantes fue baja, con la excepción de las medidas de mercado, ámbito en el que se alcanzó el 11 %. Sin embargo, esta cifra puede ser volátil, ya que se basa en muy pocos casos. En ningún caso se detectó fraude a raíz de la información publicada en los **medios de comunicación**.

⁽⁵⁸⁾ Véase el resumen de la situación 3 en la [sección 4.3.1](#) del Informe PIR de 2022.

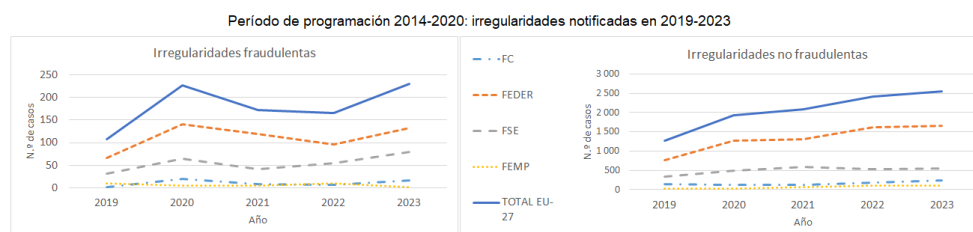
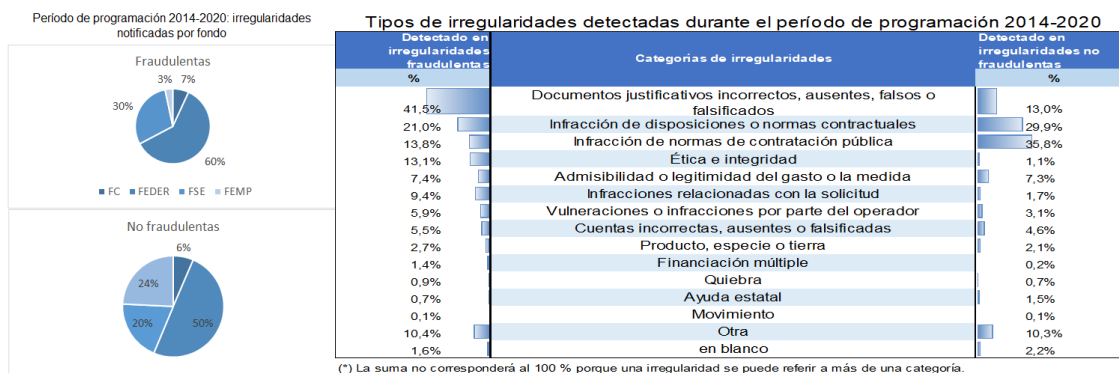
⁽⁵⁹⁾ La tasa de detección del fraude (FDR) se calcula como el porcentaje de importes financieros irregulares relacionados con irregularidades fraudulentas en el total de los pagos. La tasa de detección de irregularidades (IDR) se calcula como el porcentaje de importes financieros irregulares relacionados con irregularidades no fraudulentas en el total de los pagos.

En el 10 % de las irregularidades notificadas durante 2014-2023, existía una sospecha de fraude (incidencia de fraude). Solo en el 16 % de las irregularidades con una sospecha de fraude dicha sospecha se confirmó posteriormente como fraude constatado, y en el 11 % la sospecha se desestimó. Existen **diferencias** significativas **entre los Estados miembros** y estas están sujetas a un examen en curso.

4.3.2. Política de cohesión ⁽⁶⁰⁾

El número y los importes financieros de las **irregularidades no fraudulentas** que se han notificado para el período de programación 2014-2020 son **mucho menores** que los notificados durante los primeros diez años de aplicación del período de programación 2007-2013. Esto afecta a todos los fondos y a la mayoría de los Estados miembros ⁽⁶¹⁾. Es mucho menor, pero recientemente también ha surgido una laguna en relación con el número de irregularidades notificadas como fraudulentas.

Gráfico 9: Datos específicos del período de programación 2014-2020: irregularidades notificadas por fondo y tipología



Por lo que se refiere al fraude, el **tipo de infracción** más frecuente se refirió a los **documentos justificativos**. Las irregularidades fraudulentas en las que se habían producido infracciones de **disposiciones o normas contractuales**, que a menudo consistían en la ejecución incompleta o la falta de ejecución de la acción financiada, implicaron importes financieros elevados. Las infracciones de las **normas de contratación pública** fueron las irregularidades **no fraudulentas** más notificadas. Por lo que se refiere al número de infracciones detectadas en relación con la contratación pública, el porcentaje de casos fraudulentos es bajo (4 %).

⁽⁶⁰⁾ Para un análisis detallado de las irregularidades notificadas por los Estados miembros en relación con la política de cohesión, véase el documento «Análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión, la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2023», que acompaña al presente informe, sección 4.

⁽⁶¹⁾ En el [Informe PIF de 2021](#) se publicó un análisis en profundidad de esta tendencia, resumen de la situación 17, página 43.

La mayoría de las infracciones fraudulentas contra **la ética y la integridad** estuvieron relacionadas con conflictos de intereses (alrededor del 70 %), mientras que el 23 % conllevaron corrupción o soborno ⁽⁶²⁾.

Resumen de la situación 6: Detección de fraude e irregularidades en la política de cohesión

Durante el período 2019-2023, el **análisis de riesgos** siguió teniendo una influencia **marginal** en la **detección del fraude**, mientras que la **sociedad civil** (especialmente las pistas de los informantes, los denunciantes o la información publicada en los medios de comunicación) desempeñó, en su conjunto, un **papel creciente** en comparación con los cinco años anteriores. En relación con las **irregularidades no fraudulentas**, ni el **análisis de riesgos** ni la **información de la sociedad civil** desempeñaron un papel apreciable en la detección.

La **tasa de detección del fraude** ⁽⁶³⁾ del período de programación 2014-2020 fue del 0,53 %, similar a la del período de programación 2007-2013. La **tasa de detección de irregularidades** ⁽⁶⁴⁾ fue del 0,67 %, una tasa mucho menor a la registrada en el período de programación 2007-2013 (2,5 %). Existen **diferencias** significativas **entre los Estados miembros** y estas están sujetas a un examen en curso.

4.3.3. Otros ámbitos presupuestarios ⁽⁶⁵⁾

Una serie de fondos, ejecutados en régimen de gestión compartida, apoyan **otras políticas internas**, como la Iniciativa de Empleo Juvenil ⁽⁶⁶⁾, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), el Fondo de Seguridad Interior, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y el Fondo de Asilo, Migración e Integración. A lo largo del marco financiero plurianual 2014-2020, se notificaron 289 irregularidades (de las cuales 33 se notificaron como fraudulentas), que implicaban importes irregulares de 52 millones EUR (de los cuales 8,2 millones EUR estaban vinculados a irregularidades fraudulentas que en su mayoría afectaban al FEAD). De ellas, 44 irregularidades se notificaron en 2023, por un importe irregular total de 19,71 millones EUR.

El **Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)** es el medio a través del cual la UE apoya las reformas en la región de la ampliación a través de asistencia financiera y técnica desde 2007. Las irregularidades notificadas por los países beneficiarios durante el período 2019-2023 en relación con la preadhesión se refirieron principalmente a fondos distribuidos en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión I (IAP I) 2007-2013 y del IAP II 2014-2020. En 2023, los importes financieros afectados por irregularidades fraudulentas alcanzaron su máximo con 19 millones EUR, principalmente debido a una irregularidad notificada por Turquía en relación con el componente de desarrollo regional. El número de irregularidades no fraudulentas notificadas

⁽⁶²⁾ Véase también la [sección 4.4](#).

⁽⁶³⁾ Véase la nota 59.

⁽⁶⁴⁾ Véase la nota 59.

⁽⁶⁵⁾ Para un análisis detallado de las irregularidades notificadas por los Estados miembros en relación con la preadhesión y la gestión directa, véase el documento «Análisis estadístico de las irregularidades notificadas correspondientes a los recursos propios, los recursos naturales, la política de cohesión, la ayuda a la preadhesión y los gastos directos en 2023», que acompaña al presente informe, secciones 5 y 6.

⁽⁶⁶⁾ En el marco financiero plurianual 2021-2027, la iniciativa forma parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

aumentó significativamente en 2022 y se mantuvo alto en 2023 ⁽⁶⁷⁾. En total, durante el período 2019-2023 la mitad de las irregularidades notificadas fueron inferiores a 10 000 EUR ⁽⁶⁸⁾.

Resumen de la situación 7: Ámbitos en riesgo en la ayuda preadhesión

La **mayoría** de las irregularidades (más del 70 %) en el IAP II están relacionadas con el **componente de desarrollo rural**. Las irregularidades fraudulentas se refieren principalmente a la falsificación de documentos justificativos o cuentas. Para este componente, dichas irregularidades suelen estar relacionadas con proyectos para la producción de miel y cultivos agrícolas. En relación con las irregularidades no fraudulentas, son recurrentes los proyectos relacionados con la adquisición de equipos, por ejemplo, tractores.

Las irregularidades fraudulentas en otros componentes se refieren principalmente a proyectos que apoyan a la sociedad civil o el transporte.

Las irregularidades, tanto fraudulentas como no fraudulentas, relacionadas con los gastos desembolsados en régimen de **gestión directa** se mantuvieron bastante estables durante el período 2019-2023. Más del 88 % de las irregularidades identificadas como potencialmente fraudulentas se **detectaron a raíz de investigaciones de la OLAF**.

4.4. Delincuencia organizada, corrupción y conflictos de intereses

La información sobre la **actividad de la delincuencia organizada** contra los intereses financieros de la UE está disponible en el informe anual de la Fiscalía Europea. Este indicaba 209 delitos investigados en relación con organizaciones delictivas centradas en la delincuencia que afecta a los intereses financieros en sus investigaciones activas hasta finales de 2023.

En relación con los **casos de corrupción**, la Fiscalía Europea informó de 131 delitos investigados ⁽⁶⁹⁾ hasta finales de 2023. Durante el período 2019-2023, once países notificaron a la Comisión a través del IMS sesenta y cinco casos, seis relacionados con las ayudas a la agricultura, cincuenta y seis con la política de cohesión y tres con la ayuda preadhesión. Los importes irregulares notificados relacionados con dichos casos ascienden a alrededor de 50,5 millones EUR.

Durante el mismo período, se notificaron 419 casos relacionados con **conflictos de intereses** a través del IMS (el 85 % se refería a la política cohesión, el 7 % a las ayudas a la agricultura y el 8 % a la ayuda preadhesión), por un importe de aproximadamente 112 millones EUR. El análisis de tales irregularidades revela que los conflictos de intereses notificados se refieren principalmente a las relaciones entre los beneficiarios de los fondos y sus contratistas y subcontratistas, sobre la base de infracciones específicas de las normas nacionales.

⁽⁶⁷⁾ En el Informe PIF de 2022, se notificó un importe financiero total de 79,70 millones EUR afectado por irregularidades. Este importe se debió en gran medida a irregularidades notificadas por Albania por un importe irregular total de 33,53 millones EUR. Sin embargo, este importe fue el resultado de algunos errores de notificación cometidos por las autoridades albanas en relación con el uso incorrecto de monedas nacionales en lugar del euro. El importe irregular revisado notificado por Albania para 2022 es de 2,89 millones EUR.

⁽⁶⁸⁾ Aunque el umbral de notificación en el régimen de gestión compartida es de 10 000 EUR, para la ayuda preadhesión no existe umbral.

⁽⁶⁹⁾ Representan el 3 % de los delitos investigados por la Fiscalía Europea. Véase la [sección 4.1.2](#).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presupuesto de la UE se utiliza para financiar y llevar a la práctica las prioridades políticas de la UE. Mediante la agrupación de los recursos y la unidad frente a los retos comunes que afronta la UE, el presupuesto de la UE crea valor añadido y refuerza la economía y la posición geopolítica de Europa.

En los últimos años, el presupuesto de la UE se ha convertido en una expresión aún más fuerte de solidaridad, al servir como herramienta principal de respuesta a las crisis de la UE. Ayuda a abordar los mayores retos que afronta la UE, como la pandemia por coronavirus, la guerra en Ucrania, el cambio climático y el desarrollo de la autonomía estratégica de Europa, y el logro de la independencia energética.

La protección de estos recursos frente al fraude y las irregularidades garantiza la consecución de su pleno potencial y el logro de los objetivos previstos.

Para alcanzar este objetivo, la UE ha desarrollado con el tiempo una compleja y sofisticada arquitectura antifraude que consta de varias capas de protección a nivel nacional y de la UE. La acción continuada emprendida por los organismos de control e investigación, tanto a escala de la UE como nacional, ha dado lugar a la detección y el enjuiciamiento de un número significativo de intentos de defraudar el presupuesto de la UE. Sin embargo, el aspecto represivo de la lucha contra el fraude no es más que una cara de la moneda, y la Comisión ha subrayado constantemente la importancia de la prevención del fraude.

Ante la continua evolución del panorama del fraude y el surgimiento de nuevos retos, la respuesta debe adaptarse constantemente. Para ello son fundamentales tres elementos: el conocimiento, las herramientas y las estructuras de gobernanza en materia de lucha contra el fraude.

5.1. Desarrollo de conocimientos en materia de lucha contra el fraude sobre la base de datos completos, fiables y actualizados

En los informes anteriores, la Comisión ha destacado repetidamente la necesidad de datos completos, fiables y oportunos sobre el fraude y las irregularidades. Esta información conforma la base de los conocimientos necesarios para luchar contra el fraude de manera más efectiva y, en última instancia, mejorar la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento del fraude. Aunque la **calidad de los datos** mejora constantemente, el análisis realizado este año muestra una vez más que es **necesario** adoptar **más medidas**. Como se señala en la sección 1.2, las investigaciones sobre el fraude realizadas por los organismos de la UE solo se pueden notificar cuando la información requerida se comparte con las autoridades nacionales competentes. Algunos de los casos de la Fiscalía Europea y la OLAF ya están incluidos en las cifras detalladas en el presente informe. La Comisión está trabajando para garantizar que los sistemas de notificación reflejen debidamente toda la información necesaria para identificar los casos investigados por ellas. Cuando la información esté plenamente disponible, será posible evaluar si se ha producido un cambio en las tendencias vinculadas a la detección del fraude o si estas son coherentes y están en consonancia con los resultados de las autoridades investigadoras nacionales en materia de lucha contra el fraude notificados a lo largo de los años.

Recomendación 1: Mejorar la notificación y el seguimiento de casos de presunto fraude

Existe mucho margen de mejora para la notificación y el seguimiento de los casos de presunto fraude. Los Estados miembros deben velar por que los casos de presunto fraude notificados se actualicen de manera oportuna con información y datos fiables y completos. A tal fin, para lograr un seguimiento efectivo se requieren el establecimiento de canales de comunicación adecuados

con la fiscalía y las autoridades policiales y el intercambio de información con los organismos de investigación y la notificación oportuna.

La notificación completa también implica que las autoridades nacionales notifiquen las irregularidades y el fraude detectados por los servicios de auditoría de la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo, la OLAF y la Fiscalía Europea tan pronto como se disponga de la información necesaria.

5.2. Herramientas mejores: acelerar la digitalización de la lucha contra el fraude

La digitalización de la lucha contra el fraude es uno de los principales temas del plan de acción revisado que acompaña a la CAFS. A través del presente Informe PIF y de los anteriores, la Comisión ha facilitado información sobre las medidas de la UE y nacionales encaminadas a digitalizar la lucha contra el fraude, demostrando que existe un impulso positivo para garantizar que la lucha contra el fraude se mantenga al tanto de los últimos avances tecnológicos.

Sin embargo, este proceso ahora debe acelerarse, y el desarrollo de herramientas informáticas nuevas o existentes debe corresponderse con el aumento de su uso para combatir el fraude de una manera más eficiente en todos los ámbitos del presupuesto ejecutados por los Estados miembros. En paralelo, la Comisión seguirá aplicando las medidas específicas en el plan de acción revisado que acompaña a la CAFS.

Recomendación 2: Acelerar la digitalización de la lucha contra el fraude

La digitalización de la lucha contra el fraude debe ocupar un lugar central en las estrategias de lucha contra el fraude. A medida que los defraudadores incrementan el uso y la explotación de nuevas tecnologías para cometer delitos, la arquitectura antifraude de la UE debe estar a la altura del reto para prevenirlos, detectarlos e investigarlos.

Los Estados miembros deben garantizar que la digitalización de la lucha contra el fraude forme parte de su enfoque estratégico para combatir el fraude.

Los Estados miembros deben iniciar los preparativos para la siguiente fase del desarrollo de la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos de la Comisión. A partir del próximo marco financiero plurianual, se exigirá a todos los Estados miembros que alimenten la herramienta con datos. Estos preparativos podrían poner a prueba el envío automático de los datos solicitados y la interoperabilidad con los sistemas nacionales.

5.3. Desarrollo de la gobernanza de la arquitectura antifraude

La Comisión acoge con satisfacción los progresos efectuados en todos los Estados miembros para obtener una gobernanza de lucha contra el fraude efectiva y desarrollar enfoques estratégicos para combatir el fraude a nivel nacional, regional o sectorial. La creación de redes específicas que reúnen a los agentes nacionales de lucha contra el fraude sienta las bases para el intercambio de buenas prácticas, información, experiencias y conocimientos especializados del modo más eficiente posible.

Estas redes crean las condiciones ideales para desarrollar estrategias sólidas de lucha contra el fraude sobre la base de evaluaciones de riesgos de fraude exhaustivas. Estas se pueden utilizar para ayudar a identificar correctamente las debilidades y las amenazas, diseñar acciones de mitigación efectivas, definir objetivos concretos y adoptar medidas correctoras oportunas si se producen cambios súbitos en el panorama de lucha contra el fraude.

Recomendación 3: Reforzar la gobernanza de la lucha contra el fraude en los Estados miembros

Se pide a los Estados miembros que sigan reforzando sus estructuras de gobernanza de la lucha contra el fraude y garanticen que estas acojan a todos los agentes pertinentes.

A nivel de Estados miembros, para ello es fundamental la adopción de todas las estrategias necesarias para luchar contra el fraude a nivel nacional (mediante la adopción de una estrategia nacional de lucha contra el fraude).