



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 11.7.2012  
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través  
del Derecho penal**

{SWD(2012) 195 final}  
{SWD(2012) 196 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### 1.1 Contexto general

El fraude y las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión suponen un grave problema, ya que van en detrimento del presupuesto de la Unión y, por consiguiente, de los contribuyentes. El objetivo del presupuesto de la Unión de mejorar las condiciones de vida y generar crecimiento y empleo puede peligrar si los fondos se utilizan de forma abusiva. Esto es especialmente cierto en tiempos de consolidación fiscal, responsabilidad y reformas estructurales para promover el crecimiento. De acuerdo con el informe de la Comisión de 2010 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión<sup>1</sup>, los presuntos fraudes ascienden a unos 600 millones EUR al año en concepto de ingresos y gastos, a pesar del marco jurídico vigente. Puede suponerse que el importe efectivo es incluso mayor, dado que no se detectan o notifican todos los casos.

La Unión Europea debe defender el dinero de los contribuyentes de la forma más eficiente posible, haciendo uso de todas las posibilidades que ofrece el Tratado de la Unión Europea. Los perjuicios causados al presupuesto de la UE requieren acciones que garanticen una protección equivalente y eficaz de los intereses financieros de la Unión, inclusive mediante medidas de Derecho penal si ello resulta necesario. Pese al desarrollo de un acervo de la UE en este ámbito que incluye el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales<sup>2</sup>, los Estados miembros han adoptado normas divergentes y, por consiguiente, niveles de protección a menudo divergentes en sus sistemas jurídicos nacionales. En esta situación no existe una protección equivalente de los intereses financieros de la Unión, y las medidas contra el fraude no han alcanzado el nivel necesario de disuasión.

Así por ejemplo, con respecto al fraude, los Estados miembros han incluido definiciones de este delito en muchas formas distintas de normativa, que van desde las leyes penales generales, que puede incluir delitos específicos o genéricos, a los códigos tributarios penales<sup>3</sup>. Se observa una divergencia similar con respecto a los niveles de sanciones que se aplican a estas formas de delitos en los distintos Estados miembros:<sup>4</sup>

EM	Sanciones
AT	Reclusión de hasta <b>6 meses</b> (art. 146 del StGB), <b>3 años</b> (art. 147, apartados 1 y 2 del StGB) o 10 años (art. 147, apartado 3, y art. 148 del StGB); reclusión de 3 o 5 años y multa de hasta el doble del importe evadido (art. 7 del AEG)

<sup>1</sup> COM (2011) 595 final y los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión complementarios SEC (2011) 1107, 1108 y 1109 final

<sup>2</sup> Convenio de 26 de julio de 1995 (DO C 316 de 27.11.1995, p. 49) (fraude); Primer Protocolo de 27 de septiembre de 1996 (DO C 313 de 23.10.1996, p. 2) y Convenio de 26 de mayo de 1997 (DO C 195 de 25.6.1997) (corrupción); Protocolo de 29 de noviembre de 1996 (DO C 151 de 20.5.1997, p. 2) (interpretación por el Tribunal); Segundo Protocolo de 19 de junio de 1997 (DO C 221 de 19.7.1997, p. 12) (blanqueo de capitales).

<sup>3</sup> Véanse los informes de la Comisión sobre la aplicación por los Estados miembros del Convenio PIF en el documento COM (2004) 709 final de 25.10.2004 y COM (2008) 77 final de 14.2.2008.

<sup>4</sup> El cuadro es un extracto de un panorama más completo, también para otros delitos, en la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta de Directiva. El cuadro proporciona una visión aproximada de las situaciones en los Estados miembros en diciembre de 2011.

**EM Sanciones**

BE	Reclusión de <b>1 mes a 5 años</b> (artículo 450 de la Ley del Impuesto sobre la Renta), reclusión de <b>2 meses a 3 años</b> (artículo 451 de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y multas (artículos 261, 259 y 260 de la Ley General de Aduanas e Impuestos Especiales)
BG	Reclusión de <b>1 a 8 años</b> (artículos 209 y 210 del Código Penal), reclusión de <b>3 a 10 años</b> (artículo 211 del Código Penal), reclusión de <b>2 a 8 años</b> (artículo 212 del Código Penal), reclusión de <b>3 a 10 años</b> (artículo 212, apartado 3, del Código Penal)
CY	Reclusión de <b>5 años</b> (artículo 300 del Código Penal), reclusión de hasta <b>3 años</b> o multa igual o inferior a <b>5 125,80 EUR</b> , o ambas penas
CZ	Reclusión de hasta <b>2 años</b> (apartados 209 - 212 del Código Penal)
DK	Reclusión no superior a <b>1 año y 6 meses</b> (artículo 279 del Código Penal) (artículo 289 A del Código Penal), <b>8 años</b> en los casos con agravantes
EE	Multa o reclusión de hasta <b>3 años</b> (apartado 209 del Código Penal), <b>5 años</b> (apartado 210 del Código Penal)
FI	Multa o reclusión de <b>14 días a 2 años</b> (Cap. 36, Sección 1, del Código Penal), (Cap. 29, Sección 1, del Código Penal) (Cap. 29, Sección 5, del Código Penal), <b>4 meses a 4 años</b> en los casos con agravantes
FR	Reclusión de un máximo de <b>5 años</b> y multa de <b>375 000 EUR</b> (artículo 313-1 a 313-3 del Código Penal), máximo de <b>7 años</b> y multa de 750 000 EUR en los casos con agravantes
DE	Reclusión de un máximo de <b>5 años</b> o multa (apartado 263 del GCC).
EL	Reclusión de <b>10 días a 5 años, 3 meses a 5 años</b> (artículo 386, apartado 1, del CA), <b>2 años a 5 años</b> en los casos con agravantes
HU	Reclusión de hasta <b>2 años</b> (apartado 318 del Código Penal), <b>5 años</b> (apartado 314 Código Penal)
IR	Reclusión de un máximo de <b>5 años</b> (Sección 42 de la Ley de 2001)
IT	Reclusión de <b>6 meses a 3 años</b> , y multa desde <b>51 EUR</b> hasta <b>1 032,00 EUR</b> (artículo 640.1 del Código Penal), reclusión de <b>1 a 6 años</b> (artículo 640 bis del Código Penal)
LV	Reclusión durante un período no superior a <b>3 años</b> , o detención preventiva, o servicios de interés general, o una multa no superior a sesenta veces el salario mínimo mensual (17 074,20 EUR) (artículo 177 del Código penal)
LT	Servicios de interés general o una multa, o restricción de la libertad, o detención, o reclusión durante un período de hasta <b>3 años</b> (artículo 182 del Código Penal) o de hasta <b>8 años</b> (delitos graves)
LU	Reclusión, de <b>1 mes a 1 año</b> o multa de <b>500 a 30 000 EUR</b> (artículo 490 del Código Penal), reclusión de <b>1 mes a 1 año</b> o multa de <b>500 EUR a 10 000 EUR</b> (artículo 498 del Código Penal)
MT	Reclusión de <b>4 meses a 1 año</b> (artículo 298, apartado 1, del Código Penal), reclusión durante un período de hasta <b>18 meses</b> y pago de una multa de <b>2 329,37 EUR a 34 940,60 EUR</b> (artículo 298C del Código Penal), reclusión de <b>7 meses a 2 años</b> (artículo 308 del Código Penal), reclusión de <b>1 a 6 meses</b> o una <b>multa</b> (artículo 309 del Código Penal)
NL	Reclusión de hasta <b>1 año</b> (artículo 328 del Código Penal), <b>2 años</b> (artículo 334 del Código Penal), <b>3 años</b> (artículo 360 del Código Penal), <b>4 años</b> (artículos 227 y 326 del Código Penal) o <b>6 años</b> (artículos 225, 336 y 359 del Código Penal) o multas de hasta <b>76 000 EUR</b>
PL	Reclusión durante un periodo de entre <b>3 meses y 5 años</b> (artículo 297 del Código Penal)
PT	Reclusión de hasta <b>3 años</b> o una multa (artículo 217 del Código Penal)
RO	Reclusión de entre <b>6 meses y 12 años</b> (artículo 215 del Código Penal) (caso básico)
SI	Reclusión de no menos de <b>3 meses</b> y no más de <b>3 años</b> (artículo 229 del KZ-1), reclusión durante un período no superior a <b>3 años</b> (artículo 211 del KZ-1), reclusión de no más de <b>5 años</b> (artículo 228 del KZ-1), multa o reclusión durante un período no superior a <b>3 años</b> (artículo 231 del KZ-1)
SK	Reclusión de hasta <b>2 años</b> (artículo 221 del Código Penal), reclusión de <b>1 a 5 años</b> (Sección 222-225)
ES	Reclusión de <b>6 meses a 3 años</b> (artículo 252 del Código Penal)
SE	Reclusión de hasta <b>2 años</b> (Cap. 9, Sección 1 del Código Penal).
UK	Declaración de culpabilidad sumaria: reclusión no superior a <b>12 meses</b> , una multa o ambas cosas (Sección 1 del <i>Fraud Act</i> de 2006 ; procedimiento del <i>indictment</i> : reclusión no superior a <b>10 años</b> , una multa o ambas cosas

Tales divergencias tienen un impacto negativo en la eficacia de las políticas de la Unión para proteger sus intereses financieros, como ha quedado demostrado en la evaluación de impacto que acompaña a la presente propuesta. Una definición de los delitos común a todos los Estados miembros reduciría los riesgos de prácticas divergentes, ya que garantizaría una interpretación uniforme y una forma homogénea de cumplir todos los requisitos de procesamiento necesarios. También reforzaría el efecto disuasorio y la capacidad de aplicación de las disposiciones pertinentes, reduciendo el incentivo que para los posibles infractores supone la posibilidad de desplazarse a otras jurisdicciones más permisivas dentro de la Unión para ejercer sus actividades ilícitas intencionales.

La protección equivalente de los intereses financieros es una cuestión de credibilidad de las instituciones, órganos y organismos de la Unión que garantiza la legitimidad de la ejecución presupuestaria. Por lo tanto, la presente propuesta no solamente debe regular el fraude en su sentido estricto, sino también otros comportamientos ilegales relacionados con el fraude que causan perjuicio al presupuesto de la UE, como la corrupción, el blanqueo de capitales y la obstrucción de los procedimientos de contratación pública. El elemento determinante es que se obtiene un beneficio a expensas del presupuesto de la UE, y, por tanto, a expensas de todos los contribuyentes.

Una razón más para proponer un nuevo instrumento jurídico es la necesidad de adoptar medidas concretas para aplicar el enfoque estratégico global de la Comisión de lucha contra el fraude. Por consiguiente, la Comisión propone la presente Directiva.

## 1.2 Contexto jurídico

Los primeros elementos de protección penal de los intereses financieros de la Unión se introdujeron en 1995 con el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus protocolos de acompañamiento (en lo sucesivo, el «Convenio PIF»<sup>5</sup>). El Convenio PIF fue posteriormente ratificado y entró en vigor en casi todos los Estados miembros<sup>6</sup>. Entre las medidas generales de Derecho penal de la Unión pertinentes figuran la Decisión marco 2005/212/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito<sup>7</sup>, que la Comisión propone sustituir por una Directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea<sup>8</sup> aplicable en los Estados miembros que participen en ella.

Este marco general se completó con medidas de Derecho penal de la Unión destinadas a combatir determinadas actividades ilegales especialmente nocivas para los circuitos legales de la economía, como el blanqueo de capitales<sup>9</sup> y la corrupción<sup>10</sup>, que, aunque no están

---

<sup>5</sup> Véase la nota a pie de página 2.

<sup>6</sup> Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus protocolos, de 14.2.2008 [COM(2008) 77 final de 14.2.2008, punto 4.1]. Otros Estados miembros han ratificado desde entonces el Convenio y sus protocolos. La República Checa es el único país que todavía no lo ha ratificado, aunque ha iniciado a tal fin el proceso constitucional interno.

<sup>7</sup> DO L 68 de 15.3.2005, p. 49.

<sup>8</sup> COM (2012) 85 final de 12.3.2012.

<sup>9</sup> Directiva 91/308/CEE del Consejo, posteriormente derogada y sustituida por la Directiva 2005/60/CE, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO L 309 de 25.11.2005, p. 15).

específicamente dirigidas a la protección de los intereses financieros de la Unión, también contribuyen a dicha protección.

En mayo de 2011, la Comisión publicó una Comunicación sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas<sup>11</sup>, acompañada de un documento de trabajo de su servicios<sup>12</sup>. Estos documentos se refieren al mosaico de disposiciones sobre definiciones y sanciones penales que se han venido adoptando en los distintos países de la UE bajo el marco legal actual. Dichos documentos establecen asimismo que la Comisión tendrá en cuenta la legislación penal como uno de los elementos necesarios para mejorar esta situación.

La Comunicación titulada «Hacia una política de Derecho penal» de septiembre de 2011<sup>13</sup> propone un marco general para establecer el contenido y la estructura del Derecho penal de la UE, así como los principios generales por los que debe regirse, a saber, la necesidad de que no vaya más allá de lo necesario y sea proporcional con respecto a sus objetivos.

Se ha ido desarrollando gradualmente un *corpus* de Derecho administrativo para la lucha contra las actividades ilegales que causan perjuicio a los intereses financieros de la Unión, como el Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 establece disposiciones administrativas para hacer frente a las actividades ilegales que afectan los intereses financieros de la Unión<sup>14</sup>, completado por una serie de normas administrativas sectoriales<sup>15</sup>. Además de los instrumentos horizontales específicamente dirigidos a la protección de los intereses financieros de la Unión a los que ya se ha hecho referencia, hay toda una serie de instrumentos de Derecho administrativo de la Unión que contienen disposiciones pertinentes relativas a las actividades ilegales que afectan a los fondos públicos de la Unión<sup>16</sup>.

## **2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO**

### **2.1 Consultas con las partes interesadas**

La Comisión ha consultado a las partes interesadas en varias ocasiones. En particular, se consultó a expertos del ámbito académico el 25 de octubre de 2011, así como a los funcionarios de los Estados miembros en una reunión *ad hoc* celebrada el 6 de diciembre de 2011. También asistieron a dicha reunión algunos representantes de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. El parecer de los ministerios fiscales de los Estados miembros se recabó mediante cuestionarios, así como en el marco del «Forum of the prosecutors-general» organizado por Eurojust en La Haya primero el 23 de junio de 2011 y de nuevo el 16 de diciembre de 2011. Por otra parte, la Comisión invitó

---

<sup>10</sup> Decisión de la Comisión de 6.6.2011, por la que se establece un mecanismo de información sobre la lucha contra la corrupción en la UE [C (2011) 3673 final].

<sup>11</sup> COM (2011) 293 final de 26.5.2011.

<sup>12</sup> SEC (2011) 621 final de 26.5.2011.

<sup>13</sup> COM (2011) 573 final de 20.9.2011.

<sup>14</sup> DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

<sup>15</sup> Véase por ejemplo, en el ámbito de la agricultura, el Reglamento (CE) n° 73/2009, relativo a los regímenes de ayuda directa a los agricultores (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

<sup>16</sup> Para una descripción de estos instrumentos véase el «Estudio sobre el marco jurídico para la protección de los intereses financieros de la UE a través del Derecho penal» (RS 2011/07 de 4 de abril de 2012, p. 22).

a los representantes de la Asociación de Contribuyentes de Europa a una reunión de expertos celebrada el 25 de enero de 2012.

Los expertos confirmaron la existencia de ciertas lagunas en el actual marco jurídico para la protección de los intereses financieros de la Unión, como, en particular, los plazos de prescripción. Los expertos académicos destacaron asimismo la importancia del principio en virtud del cual el Derecho penal sólo debería aplicarse en última instancia, en el debido cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dado que el Derecho penal constituye un rígido mecanismo de control social, que afecta profundamente a las libertades civiles, debe utilizarse como un último recurso y aplicarse de una forma que proteja intereses fundamentales y, al tiempo, respete las libertades civiles y beneficie a los ciudadanos. En general, los expertos de los Estados miembros dieron su apoyo al objetivo perseguido por la Comisión, a saber, salvaguardar el dinero del contribuyente y los intereses fundamentales que merecen una protección equitativa en todo el territorio de la Unión Europea. Por su parte, los profesionales del sector se mostraron generalmente de acuerdo con la idea de que un Derecho penal claro capaz de proporcionar un marco homogéneo constituía un importante elemento, que debía completarse con medidas procesales para subsanar las deficiencias que se habían detectado en este contexto. Este último aspecto se tiene en cuenta en el programa de trabajo de la Comisión, que prevé una iniciativa específica sobre medidas procesales para la protección de los intereses financieros de la Unión en 2013. La Asociación de Contribuyentes de Europa ha apoyado vivamente la intención de la Comisión de proteger mejor los intereses financieros de la Unión frente a cualquier uso irregular, así como su intención de establecer un marco penal global y disuasorio para la protección de los intereses financieros de la Unión.

## **2.2 Evaluación del impacto**

La Comisión analizó el impacto de las distintas alternativas políticas basándose en los resultados de un estudio externo finalizado en febrero de 2012<sup>17</sup>. Tras considerar las posibles opciones, la evaluación del impacto concluye que debe preferirse una solución que, en particular, ampliaría los tipos de algunos delitos relacionados con el fraude, introduciría sanciones mínimas y armonizaría la prescripción legal.

## **3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA**

### **3.1 Base jurídica**

La propuesta se basa en el artículo 325, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 325 establece la competencia de la UE para adoptar las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión que tengan «un efecto disuasorio». El artículo 325, apartado 4, se refiere al procedimiento legislativo para adoptar las medidas necesarias con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente. También ofrece una base jurídica para legislar sobre el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión en los ámbitos de la prevención y la lucha contra el fraude. El término fraude, en

---

<sup>17</sup> Contrato específico nº JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 - *Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law* (Estudio sobre el marco jurídico para la protección de los intereses financieros de la UE a través del Derecho penal).

este contexto, debe entenderse en sentido amplio, incluyendo también determinados delitos relacionados con el fraude.

La lucha contra las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión es un ámbito político muy específico, como lo indica la inclusión de la disposición en un capítulo especial dedicado a la «lucha contra el fraude» del título «Disposiciones financieras» del Tratado. Vemos también que el término «disuasorio» no aparece en ningún otro lugar del Tratado. Esto pone de manifiesto que, en este ámbito, la Unión dispone de un amplio abanico de instrumentos a su disposición. Esta peculiaridad se ve también reforzada por el artículo 310, apartado 6, del TFUE, que ya en el primer artículo del título sobre las disposiciones financieras subraya la *necesidad* de luchar contra las actividades ilegales que perjudican a los intereses financieros de la Unión («combatirán»).

El objetivo del artículo 325 es proteger el único interés en que se centra esta prioridad política, a saber, los fondos públicos de la Unión, dondequiera que deban recaudarse o gastarse.

- La protección de los fondos públicos de la Unión es un interés de solidaridad a escala de la Unión distinto de la suma de los intereses financieros nacionales de los Estados miembros. Por este motivo, el Tratado confiere a la Unión amplios poderes para adoptar «medidas» que «tengan efecto disuasorio» y «sean capaces de ofrecer una protección eficaz» (artículo 325, apartado 1) y «equivalente» (artículo 325, apartado 4)<sup>18</sup>. La protección disuasoria, eficaz y equivalente incluye por naturaleza, e históricamente (véase el Convenio PIF de 1995), una dimensión judicial penal. El Derecho penal es un instrumento necesario para obtener un efecto preventivo en este ámbito, en el que la amenaza de sanciones penales, y su efecto en la reputación de los infractores potenciales, podría actuar como un poderoso desincentivo para cometer el acto ilegal. Por lo tanto, el artículo 325 incluye el poder de adoptar disposiciones de Derecho penal en el contexto de la protección de los intereses financieros de la Unión contra todos los tipos de ataques ilegales, cosa que no ocurría en el correspondiente artículo 280, apartado 4, del Tratado CE.
- Los intereses financieros de la Unión no aparecen definidos en el propio Tratado, pero se desprende de su espíritu que el «presupuesto», que se menciona en otros lugares del Tratado (como en el artículo 310, apartado 1, párrafo segundo), cubre todos los fondos gestionados por o en nombre de la Unión<sup>19</sup>.

La presente propuesta sustituye a la propuesta de Directiva relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad<sup>20</sup>.

### **3.2 Subsidiariedad, proporcionalidad y respecto de los derechos fundamentales**

Se considera que existe la necesidad de una acción de la Unión basada en los siguientes factores:

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Véase también como referencia la definición del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95.

<sup>20</sup> COM(2001)272 final, de 23.5.2001, modificado por el COM(2002)577 final de 16.10.2002.

Los intereses financieros de la Unión se refieren a los activos y pasivos gestionados por o en nombre de la Unión. Así pues, los intereses financieros de la Unión están por naturaleza, y desde el principio, situados a nivel de la Unión. Como tales, están incluso más centralizados a nivel de la Unión que un ámbito sujeto a la armonización normativa en los Estados miembros. Son más comparables, tanto en la forma como en el fondo, a las normas de autoprotección de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, en particular en términos de seguridad física o informática. Por lo tanto, los Estados miembros no pueden gestionarlos razonablemente de forma individual. Dentro de esta misma lógica, el propio TFUE, en su artículo 310, apartado 6, y en su artículo 325, apartados 1 y 4, parte de la necesidad de una acción legislativa de la Unión mediante el establecimiento de medidas equivalentes y disuasorias destinadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra las actividades ilegales. Además, de conformidad con el artículo 48 del Reglamento del Consejo (CE, Euratom) nº 1605/2002, la Comisión Europea es plenamente responsable de la ejecución de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto de la Unión.

La Unión es la instancia mejor situada para proteger sus intereses financieros, teniendo en cuenta las normas específicas de la UE aplicables en este ámbito, incluidas las normas presupuestarias del Reglamento financiero, las normas generales sobre la protección de los intereses financieros a través de instrumentos de Derecho Administrativo, y las normas sectoriales sobre la protección de los intereses financieros en los diferentes ámbitos políticos que pueden verse afectados. Se aplica asimismo este enfoque en los casos en que es posible homogeneizar las disposiciones de Derecho penal para la protección de los intereses financieros de la Unión. El principio general de subsidiariedad de la legislación de la UE merece especial atención en el contexto del Derecho penal. Esto significa que la UE sólo puede legislar si el objetivo no puede alcanzarse más eficazmente a través de medidas adoptadas a nivel nacional, regional o local, sino que, más bien, debido a las dimensiones o los efectos de la medida propuesta, puede lograrse mejor a nivel de la Unión. Sólo la Unión está en condiciones de desarrollar una aproximación de las legislaciones vinculante con efecto en los Estados miembros, y, por consiguiente, de crear un marco jurídico que contribuya a superar las deficiencias de la situación actual, y en particular la falta de equivalencia, incompatible con los objetivos del Tratado establecidos en el artículo 325, apartado 4, del TFUE.

La propuesta afecta a los siguientes derechos y principios de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: el derecho a la libertad y la vida familiar (por el posible encarcelamiento de los infractores condenados), el derecho a elegir libremente una profesión y a dirigir una empresa (por la posible inhabilitación de los infractores condenados), el derecho a la propiedad (por el posible cierre de las empresas que hayan cometido delitos), las multas penales en caso de condena y la confiscación, la legalidad y la proporcionalidad de los delitos (porque se definen nuevos delitos), el derecho a no ser juzgado dos veces (por la interacción con los regímenes de sanciones administrativas). Estas interferencias están justificadas, puesto que sirven para cumplir los objetivos de interés general reconocidos por la Unión (véase el artículo 52, apartado 1, de la Carta), y, en particular, para proporcionar medidas eficaces y disuasorias destinadas a proteger los intereses financieros de la Unión. En vista de la falta de progresos en cuanto a los niveles de irregularidades y fraude, y en vista de la ineficacia de las medidas actuales en virtud del Convenio PIF, es necesario adoptar medidas de Derecho penal para combatir y prevenir el fraude y otras actividades ilegales conexas. Se ha procurado cuidadosamente que estas medidas no excedan de lo necesario para alcanzar este objetivo y sean, por lo tanto, proporcionadas.



### 3.3 Instrumentos elegidos

La Directiva es el instrumento apropiado para establecer disposiciones de Derecho penal armonizadas en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión, dejando a los Estados miembros un cierto margen de flexibilidad en cuanto a aplicar o no disposiciones más estrictas.

### 3.4 Disposiciones específicas

*Artículo 1: Objeto:* esta disposición establece la finalidad y el ámbito de aplicación de la presente propuesta y, en particular, que sólo se aplica a la protección de los intereses financieros de la Unión.

*Artículo 2: Definición de los intereses financieros de la Unión:* esta disposición contiene una definición de los intereses financieros de la Unión que se aplica en todo el instrumento. El Tribunal de Justicia Europeo ha confirmado<sup>21</sup> que existe un vínculo directo entre, por un lado, la percepción de los ingresos procedentes del IVA respetando el Derecho comunitario aplicable y, por otro lado, la puesta a disposición del presupuesto comunitario de los recursos IVA correspondientes, puesto que cualquier omisión que pudiera producirse en la percepción de aquéllos puede causar una reducción de éstos. Por tanto, ha de considerarse que el fraude fiscal afecta a los intereses financieros de la UE y está por consiguiente cubierto por esta propuesta de Directiva.

*Artículo 3: Fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión:* esta disposición establece una definición del comportamiento fraudulento que debe tipificarse como delito en los Estados miembros.

*Artículo 4: Delitos relacionados con el fraude que afectan a los intereses financieros de la Unión:* esta disposición se refiere a las actividades ilegales en el contexto de la prevención y la lucha contra el fraude.

Este artículo establece que las conductas deshonestas de los licitadores en los procedimientos de contratación pública deben tipificarse como delito en los Estados miembros. Abarca comportamientos similares al fraude, como aquellos en que en el marco de un procedimiento de licitación se facilita a un organismo información verdadera aunque basada en información indebidamente recibida de las autoridades públicas. Esta disposición ya existe en varios Estados miembros, pero el nivel de las sanciones varía considerablemente (pasa, por ejemplo, de un día de reclusión en un Estado miembro a un mínimo de tres años de reclusión en otro)<sup>22</sup>. Se ha calculado que la ausencia de una legislación eficaz en esta materia supone 40 millones EUR de pérdidas anuales para el presupuesto de la Unión<sup>23</sup>. La colusión entre licitadores ya está sujeta a medidas coercitivas y sanciones tanto en la Unión como a nivel de los Estados miembros y se mantendrá fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

El artículo 4, también contiene una definición de la corrupción, en gran parte basada en el convenio PIF y sus Protocolos, que deberá tipificarse como delito en los Estados miembros. Tanto las leyes nacionales que aplican el Convenio relativo a la protección de los intereses

---

<sup>21</sup> Sentencia de 15 de noviembre de 2011 en el asunto C-539/09, Comisión contra Alemania (DO 2012, C 25, p. 5).

<sup>22</sup> Estudio sobre el marco jurídico para la protección de los intereses financieros de la UE a través del Derecho penal) RS 2011/07 de 4 de mayo de 2012, p. 74.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 150.

financieros de las Comunidades Europeas de 1995 y sus protocolos como la jurisprudencia pertinente indican que las definiciones de corrupción pasiva y activa incluidas en el Convenio requieren un mayor desarrollo. A diferencia de lo previsto en el Convenio PIF, no será necesario que la conducta incumpla las «obligaciones oficiales» para que se le aplique la disposición. Se precisa aquí una disposición específica ya que la corrupción constituye un problema especialmente grave en el ámbito de los intereses financieros de la Unión. El artículo 4 también establece una definición de «apropiación indebida» que abarca conductas de los funcionarios públicos que no constituyen fraude en un sentido estricto y que consisten en un desvío de fondos o activos contrario a la finalidad prevista, con la intención de causar perjuicio a los intereses financieros de la Unión. También se hace referencia a la legislación contra el blanqueo de capitales con respecto al blanqueo de capitales procedentes de los delitos tipificados en virtud de la Directiva, de modo que tales actividades de blanqueo de capitales sean sancionables en los Estados miembros. Esto garantizará la aplicación de un mismo régimen de sanciones a todos los delitos perpetrados contra los intereses financieros de la Unión.

El artículo proporciona una definición de los funcionarios públicos, que incluye no sólo a las personas que ostentan un cargo legislativo, administrativo o judicial o que ejercen cualesquiera otras funciones de servicio público para la Unión o en los Estados miembros, sino también a las personas que ejercen tal cargo en terceros países. En efecto, los intereses financieros de la Unión exigen protección también en caso de corrupción activa y pasiva, o desvío de fondos, respecto a personas en terceros países en la medida en que gestionen fondos de la Unión.

*Artículo 5: Instigación, complicidad y tentativa:* se trata de una disposición aplicable a los delitos anteriormente mencionados, que obliga a los Estados miembros a tipificar también algunas formas de preparación y participación en este tipo de delitos. La responsabilidad penal por tentativa está excluida para la mayoría de los delitos debido a que las definiciones básicas del delito en cuestión ya cubren elementos de tentativa.

*Artículo 6: Responsabilidad de las personas jurídicas:* se trata de una disposición aplicable a todas las infracciones anteriormente mencionadas, que obliga a los Estados miembros a garantizar la responsabilidad de las personas jurídicas, excluyendo al mismo tiempo que dicha responsabilidad sea alternativa a la de las personas físicas.

*Artículo 7: Sanciones para las personas físicas:* se trata de una disposición aplicable a todas las infracciones anteriormente mencionadas, que obliga a los Estados miembros a aplicar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y a establecer un conjunto de sanciones penales mínimas para las personas físicas. Las sanciones previstas son proporcionales a la considerable gravedad de los delitos y están en consonancia con las sanciones actualmente contempladas en la mayoría de los Estados miembros. El artículo 7 aclara asimismo algunos aspectos de la relación entre la Directiva y las sanciones disciplinarias decididas sobre otras bases.

*Artículo 8: Penas de reclusión mínimas:* esta disposición se aplica a todas las infracciones anteriormente mencionadas, e impone unas penas de reclusión mínimas para las infracciones especialmente graves sobre la base de los umbrales establecidos para cada delito. La introducción de sanciones mínimas garantizará la coherencia en toda la Unión en cuanto a las sanciones aplicadas en los distintos Estados miembros con relación a un determinado tipo de conducta, con el efecto de que los intereses financieros de la Unión estarán protegidos de forma efectiva y equivalente en toda la Unión. La delincuencia económica, incluido el fraude,

es típicamente un ámbito en el que las sanciones pueden tener un efecto fuertemente disuasorio, ya que puede esperarse que los posibles delincuentes calculen los riesgos antes de emprender tales actividades delictivas. Por tanto, la introducción de sanciones mínimas puede considerarse necesaria para garantizar una disuasión efectiva en toda Europa. La sanción mínima de seis meses es proporcionada con relación a la gravedad de los delitos y también garantiza que una orden de detención europea pueda emitirse y ejecutarse para las infracciones contempladas en el artículo 2 de la Decisión relativa a la orden de detención europea, garantizando así también una cooperación judicial y de las fuerzas del orden lo más eficiente posible<sup>24</sup>.

*Artículo 9: Tipos de sanciones mínimas para las personas jurídicas:* esta es una disposición semejante a la del artículo 7, aplicable a las sanciones para las personas jurídicas.

*Artículo 10: Embargo y decomiso:* se trata de una disposición aplicable a todas las infracciones anteriormente mencionadas, que requiere la existencia de medios de embargo y decomiso de los instrumentos y productos de estas infracciones.

*Artículo 11: Jurisdicción:* esta disposición se basa en los principios de territorialidad y personalidad. Es aplicable a todas las infracciones anteriormente mencionadas, que requiere la existencia de una base de competencias que permita a las autoridades judiciales iniciar investigaciones, desarrollar acciones judiciales y someter a juicio los casos relativos a los intereses financieros de la Unión. En vista de que la Directiva no permite perseguir casos de fraude fuera de la jurisdicción de los Estados miembros, éstos y la Comisión compartirán pruebas de conductas fraudulentas cometidas fuera del territorio de la Unión por ciudadanos de países terceros con los países en cuestión, y cooperarán con las autoridades competentes con vistas a perseguir tal conducta en dichos países.

*Artículo 12: prescripción de los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión:* se trata de una disposición aplicable a todas las infracciones anteriormente mencionadas, que requiere el establecimiento de un período mínimo de prescripción, así como una disposición sobre el plazo de prescripción para la aplicación de sanciones a raíz de una sentencia condenatoria.

*Artículo 13: Recuperación:* esta disposición aclara que la presente Directiva no afecta a la obligación de los Estados miembros de garantizar la recuperación de los importes pagados irregularmente como consecuencia de los delitos contemplados en la presente Directiva, al margen, también, de la disposición de prescripción penal contemplada en el artículo 12.

*Artículo 14: Interacción con otros actos jurídicos aplicables de la Unión:* se trata de una disposición que aclara la interacción entre los regímenes de sanciones penales y los regímenes de sanciones administrativas.

*Artículo 15: Cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea (Oficina Europea de Lucha contra el fraude):* se trata de una disposición que refleja fielmente la disposición sobre cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, según se recoge en el segundo Protocolo del Convenio PIF. La inclusión de esta disposición es necesaria debido a la derogación del Convenio y sus protocolos dispuesta en el artículo 16.

---

<sup>24</sup> DO L 190 de 18.7.2002, p.1.

*Artículo 16: Derogación de los Convenios en materia de Derecho penal relativos a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: se trata de una disposición que deroga el Convenio PIF de 1995 y sus Protocolos.*

#### **4. INCIDENCIA PRESUPUESTARIA**

La presente propuesta no tiene repercusiones presupuestarias inmediatas para la Unión. Su objetivo es, sin embargo, evitar las pérdidas causadas por las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión aumentando el efecto disuasorio y haciendo que la ejecución del Derecho penal por parte de las autoridades de los Estados miembros sea más eficaz, así como facilitar la recaudación en caso de que las pérdidas causadas por las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión ya se hayan producido.

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 325, apartado 4,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>25</sup>,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La protección de los intereses financieros de la Unión no sólo se refiere a la gestión de los créditos presupuestarios, sino que se extiende a todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros en la medida en que estén destinadas a apoyar o estabilizar la economía o la hacienda pública de los Estados miembros, lo que revierte en las políticas de la Unión.
- (2) Con el fin de garantizar una protección eficaz, proporcionada y disuasoria de los intereses financieros de la Unión, la legislación penal en los Estados miembros debería seguir completando esta protección en el marco del Derecho civil y administrativo frente a los tipos más graves de conductas relacionadas con los fraudes en este ámbito, evitando al mismo tiempo incoherencias dentro de estas ramas del Derecho y entre ellas.
- (3) La protección de los intereses financieros de la Unión requiere una definición común de fraude que cubra las conductas fraudulentas con relación tanto a los ingresos como a los gastos que afectan al presupuesto de la UE.
- (4) El fraude que afecta al Impuesto del Valor Añadido (IVA) disminuye los ingresos fiscales de los Estados miembros y, por tanto, la aplicación de un tipo uniforme a la base imponible del IVA de los Estados miembros. Según lo confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>26</sup>, existe un vínculo

---

<sup>25</sup> DO C de, p..

<sup>26</sup> Asunto C-539/09 – DO C 25/08 de 28 de enero de 2012.

directo entre, por un lado, la percepción de los ingresos procedentes del IVA respetando el Derecho comunitario aplicable y, por otro lado, la puesta a disposición del presupuesto comunitario de los recursos IVA correspondientes, puesto que cualquier omisión que pudiera producirse en la percepción de aquéllos puede causar una reducción de éstos. Por tanto, la Directiva cubre los ingresos resultantes de los pagos del IVA en los Estados miembros.

- (5) La consideración del importante impacto en los intereses financieros de la UE derivado de la disminución ilegal del recurso propio del IVA y la aplicación de límites contenidos en esta Directiva se entenderán a la luz del principio de proporcionalidad, habida cuenta de la naturaleza y metodología específica utilizada para calcular ese recurso propio, incluido el tratamiento diferenciado de los Estados miembros.
- (6) Los intereses financieros de la Unión pueden verse afectados negativamente si los licitadores proporcionan a los órganos de contratación o a los responsables de la concesión de subvenciones informaciones basadas en informaciones indebidamente obtenidas directa o indirectamente del órgano adjudicador, con el fin de eludir o desvirtuar normas aplicables a un procedimiento de contratación pública o de subvención. Esta conducta es muy similar al fraude, pero no tiene por qué constituir necesariamente un delito del fraude por parte del licitador, ya que la oferta presentada podría satisfacer plenamente todos los requisitos. La colusión entre licitadores conculca las normas de competencia de la Unión y las leyes nacionales equivalentes; está sujeta a medidas coercitivas públicas y a sanciones en toda la Unión y debe quedar fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva.
- (7) La legislación de la Unión sobre el blanqueo de capitales es plenamente aplicable al blanqueo del dinero procedente de los delitos contemplados en la presente Directiva. Una referencia a esa legislación debería garantizar que el régimen de sanciones establecido por la presente Directiva se aplicará a todos los delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión.
- (8) La corrupción constituye una amenaza especialmente grave contra los intereses financieros de la Unión, que en muchos casos puede estar vinculada a una conducta fraudulenta. Es preciso, por lo tanto, tipificar este delito. Debemos garantizar que estos delitos quedan cubiertos por la definición con independencia de si la conducta en cuestión supone o no un incumplimiento de las funciones oficiales. Por lo que se refiere a los delitos de corrupción pasiva y apropiación indebida, es necesario incluir una definición de los funcionarios públicos que abarque a todos los funcionarios - nombrados, elegidos o empleados por contrato - que desempeñen una función oficial, así como a las personas que presten servicios desde el Gobierno u otros organismos públicos a los ciudadanos o en interés del público en general aunque no desempeñen una función oficial, como los contratistas que participan en la gestión de fondos de la UE.
- (9) Los intereses financieros de la Unión pueden verse negativamente afectados por determinadas conductas de un funcionario público dirigidas a apropiarse indebidamente de fondos o activos en contra de la finalidad prevista y con la intención de causar perjuicio a los intereses financieros de la Unión. Por lo tanto, es necesario introducir una definición precisa de los delitos que abarque esta conducta. Algunos delitos contra los intereses financieros de la Unión están a menudo, en la práctica,

estrechamente relacionados con los delitos a que se refiere el artículo 83, apartado 1, del Tratado y con la legislación de la Unión basada en dicho artículo.

- (10) Así pues, es necesario garantizar la coherencia con esa normativa a la hora de redactar las disposiciones.
- (11) En la medida en que los intereses financieros de la Unión también pueden verse afectados negativamente o amenazados por conductas atribuibles a personas jurídicas, estas deben ser perseguidas por los delitos definidos en la presente Directiva que hayan cometido.
- (12) Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión de forma equivalente con medidas que deberán tener un efecto disuasorio en toda la Unión Europea, los Estados miembros deberían además prever ciertos tipos y niveles mínimos de sanciones para los casos en que se cometan los delitos definidos en la presente Directiva. Los niveles de sanciones no deben ir más allá de lo que sea proporcional a los delitos y debe, por lo tanto, establecerse un umbral, expresado en dinero, por debajo del cual no se requiere la tipificación como delito.
- (13) La presente Directiva no afecta a una aplicación correcta y eficaz de medidas disciplinarias. Se pueden tener en cuenta sanciones no equiparables a las sanciones penales de acuerdo con el Derecho nacional a la hora de condenar a una persona por uno de los delitos definidos en el marco de la presente Directiva, en casos individuales; por lo que se refiere a otras sanciones, debe respetarse plenamente el principio de non bis in idem. La presente Directiva no tipifica los comportamientos que no estén también sujetos a sanciones disciplinarias u otras medidas relativas a un incumplimiento de deberes oficiales, en los casos en que tales sanciones disciplinarias u otras medidas puedan aplicarse a las personas afectadas.
- (14) Las sanciones para las personas físicas en los casos más graves deberían incluir penas de reclusión. Estos casos graves deben definirse en referencia a un perjuicio global mínimo, expresado en dinero, que debe haber sido causado a la Unión y, posiblemente a otro presupuesto, por la conducta delictiva. La introducción de periodos de reclusión máximos y mínimos es necesaria para garantizar una protección equivalente de los intereses financieros de la Unión en toda Europa. La sanción mínima de seis meses garantiza que puede emitirse y ejecutarse una orden de detención europea para los delitos contemplados en el artículo 2 de la Decisión marco relativa a la orden de detención europea, garantizando asimismo de este modo que la cooperación en materia judicial y policial será lo más eficiente posible. Las sanciones también tendrán un importante efecto disuasorio para los posibles delincuentes, con efectos en toda Europa. Deberán imponerse sanciones más severas cuando el delito se cometa en el marco de una organización delictiva en el sentido definido en la Decisión Marco 2008/841/JAI<sup>27</sup>.
- (15) Teniendo en cuenta, en particular, la movilidad de quienes perpetran estos actos y del producto de las actividades ilegales en detrimento de los intereses financieros de la Unión, así como la complejidad de las investigaciones transfronterizas que esto implica, todos los Estados miembros deberían establecer su jurisdicción y adoptar

---

<sup>27</sup> DO L 300 de 11.11.2008, p. 42.

normas relativas a los plazos de prescripción que les permitan combatir estas actividades.

- (16) Con el fin de asegurar la coherencia del Derecho de la Unión y salvaguardar el principio de que nadie sea condenado dos veces por la misma acción, es preciso clarificar la relación entre las sanciones contempladas en la presente Directiva y otras medidas administrativas pertinentes aplicables en virtud del Derecho de la Unión. La Directiva se entenderá sin perjuicio de la aplicación de multas, sanciones y medidas administrativas específicas en virtud del Derecho de la Unión.
- (17) Sin perjuicio de otras obligaciones que puedan emanar del Derecho de la Unión, es preciso disponer de una disposición adecuada que regule la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión para garantizar una acción eficaz contra los delitos definidos en la presente Directiva que afectan a los intereses financieros de la Unión, lo que incluye el intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión.
- (18) El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas<sup>28</sup>, de 26 de julio de 1995, y sus Protocolos, de 27 de septiembre de 1996<sup>29</sup> y 29 de noviembre de 1996<sup>30</sup>, respectivamente, deben derogarse y sustituirse por la presente Directiva.
- (19) La correcta aplicación de la presente Directiva por parte de los Estados miembros incluye el tratamiento de datos personales por las autoridades nacionales competentes y su intercambio entre los Estados miembros, por una parte, y entre los organismos competentes de la Unión, por otra. El tratamiento de datos personales a nivel nacional por las autoridades nacionales competentes debe estar regulado por la legislación nacional, respetando el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, y su Protocolo adicional (STE n° 181). El intercambio de datos personales entre los Estados miembros debe cumplir los requisitos de la Decisión marco 2008/977/JAI<sup>31</sup>. En la medida en que datos de carácter personal sean objeto de tratamiento por parte de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, estos deberán cumplir lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, así como las normas relativas a la confidencialidad de la instrucción judicial<sup>32</sup>.
- (20) El efecto disuasorio previsto de la aplicación de sanciones penales requiere una especial cautela en lo que se refiere a los derechos fundamentales. La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, y en particular el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a la protección de los datos personales, la libertad profesional y el derecho a trabajar, la libertad de empresa,

---

<sup>28</sup> DO C 316 de 27.11.1995, p. 48.

<sup>29</sup> DO C 313 de 23.10.1996, p. 1.

<sup>30</sup> DO C 151 de 20.5.1997, p. 1.

<sup>31</sup> DO L 350 de 30.12.2008, p. 60.

<sup>32</sup> DO L 8 de 12. 1.2001, p.48.



el derecho a la propiedad y el derecho a una tutela judicial efectiva y a un juicio imparcial, la presunción de inocencia y el derecho de defensa, el principio de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas, y la prohibición de ser juzgado o condenado dos veces por el mismo delito. La presente Directiva tiene por objeto garantizar el pleno respeto de estos derechos y principios, y debe aplicarse en consecuencia.

- (21) La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de las disposiciones sobre la suspensión de la inmunidad recogidas en el Tratado, el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, el Estatuto del Tribunal de Justicia y los textos que los aplican, o de disposiciones similares incorporadas en la legislación nacional.
- (22) La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los principios y normas generales del Derecho penal nacional sobre aplicación y ejecución de sentencias de conformidad con las circunstancias concretas de cada caso.
- (23) Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a su dimensión y efectos, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Unión puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Con arreglo al principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar el citado objetivo.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

## **Título I: Objeto y definición**

### *Artículo 1*

#### *Objeto*

La presente Directiva establece medidas necesarias en el ámbito de la prevención y lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión, mediante la definición de los delitos y sanciones.

### *Artículo 2*

#### *Definición de los intereses financieros de la Unión*

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por «los intereses financieros de la Unión» todos los ingresos y gastos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados a:

- a) el presupuesto de la Unión;
- b) los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos creados en virtud de los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados por ellos.

## **Título II: Delitos penales en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión**

### *Artículo 3*

#### *Fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión*

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente, serán sancionables como delito penal:

- a) en materia de gastos, cualquier acción u omisión relativa a:
  - i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la apropiación indebida o la retención infundada de fondos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
  - ii) la no revelación de información en incumplimiento de una obligación concreta, con el mismo efecto, o
  - iii) el uso indebido de pasivos o gastos para fines distintos de los que motivaron su concesión;
- b) en materia de ingresos, cualquier acción u omisión relativa a:
  - i) el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto de la Unión o de los presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre,
  - ii) la no revelación de información en incumplimiento de una obligación concreta, con el mismo efecto, o
  - iii) el uso indebido de un beneficio obtenido legalmente, con el mismo efecto.

### *Artículo 4*

#### *Delitos penales relacionados con el fraude que afectan a los intereses financieros de la Unión*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los actos por los cuales, en el marco de un procedimiento de contratación pública o de concesión de subvenciones, se suministra información o se deja de suministrar información a órganos o autoridades de contratación o concesión de subvenciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, por parte de los candidatos o de los licitadores o por parte de personas responsables o implicadas en la preparación de respuestas a las convocatorias de ofertas o a las solicitudes de subvención de tales participantes, cuando se cometan deliberadamente y con el propósito de eludir o desvirtuar la aplicación de los criterios de elegibilidad, exclusión, selección o adjudicación, sean punibles como delito penal.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el blanqueo de capitales, tal y como se define en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>33</sup>, relativo a bienes

---

<sup>33</sup> DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

procedentes de los delitos regulados por la presente Directiva, sea punible como delito.

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente, sean punibles como delito penal:
  - a) La acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, para actuar o abstenerse de actuar de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de tal modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión (corrupción pasiva).
  - b) La acción de toda persona que prometa o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe o se abstenga de actuar de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de tal modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión (corrupción activa).
4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el acto intencionado realizado por un funcionario público de comprometer o desembolsar fondos, o apropiarse o utilizar activos de forma contraria a los fines para los que estaban previstos y con la intención de causar perjuicio a los intereses financieros de la Unión, sea punible como delito penal (apropiación indebida).
5. A los efectos del presente artículo, se entenderá por «funcionario»:
  - a) cualquier persona que ejerza una función de servicio público para la Unión o en los Estados miembros o en terceros países mediante el desempeño de un cargo legislativo, administrativo o judicial;
  - b) cualquier otra persona que ejerza una función de servicio público para la Unión o en los Estados miembros o en terceros países que, aunque no desempeñe ningún cargo, participe en la gestión o en las decisiones relativas a los intereses financieros de la Unión.

### **Título III: Disposiciones generales relativas a los delitos penales en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión**

#### *Artículo 5*

#### *Instigación, complicidad, tentativa*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la instigación y la complicidad relacionadas con los delitos a que se refiere el título II sean punibles como delito penal.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una tentativa de cometer el delito penal contemplado en el artículo 3 o en el artículo 4, apartado 4, sea punible como delito penal.

*Artículo 6*  
*Responsabilidad de las personas jurídicas*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de cualquiera de los delitos a los que se hace referencia en el título II cometidos en su provecho por cualquier persona, a título individual o como parte de un órgano de la persona jurídica, y que tenga una posición directiva dentro de la persona jurídica basada en:
  - a) un poder de representación de la persona jurídica;
  - b) una autoridad para adoptar decisiones en nombre de la persona jurídica;
  - c) una autoridad para ejercer un control dentro de la persona jurídica.
2. Asimismo, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables cuando la falta de vigilancia o control por parte de una persona mencionada en el apartado 1 haya hecho posible la comisión de cualquiera de los delitos a los que se hace referencia en el título II en beneficio de esa persona jurídica por una persona bajo su autoridad.
3. La responsabilidad de una persona jurídica de conformidad con los apartados 1 y 2 no excluirá la incoación de acciones penales contra las personas físicas que hayan cometido los delitos a que se refiere el título II, o sean penalmente responsables con arreglo al artículo 5.
4. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por «persona jurídica» cualquier entidad que tenga personalidad jurídica con arreglo al Derecho aplicable, con excepción de los Estados u organismos públicos en el ejercicio de la autoridad estatal, y de las organizaciones internacionales públicas.

*Artículo 7*  
*Sanciones para las personas físicas*

1. Por lo que se refiere a las personas físicas, los Estados miembros se asegurarán de que los delitos a que se refiere el título II sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias, inclusive mediante multas y penas de reclusión, tal y como se especifica en el artículo 8.
2. En casos de delitos menores con perjuicios inferiores a 10 000 EUR y ventajas de menos de 10 000 EUR, y en los que no concurren circunstancias graves, los Estados miembros podrán establecer sanciones no penales.
3. El apartado 1 no obstará al ejercicio de poderes disciplinarios por las autoridades competentes contra los funcionarios públicos.
4. Los Estados miembros se asegurarán de que las sanciones de otra naturaleza, que no puedan compararse con sanciones penales, y que ya se hayan impuesto a la misma persona por la misma conducta, puedan tenerse en cuenta a la hora de condenar a esa persona por un delito contemplado en el título II.

*Artículo 8*  
*Umbrales de reclusión*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refieren el artículo 3 y el artículo 4, apartados 1 y 4, que supongan una ventaja o perjuicio de al menos 100 000 EUR sean punibles con:
  - a) una pena mínima de al menos 6 meses de reclusión;
  - b) una pena máxima de al menos cinco años de reclusión.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refiere el artículo 4, apartados 2 y 3, que supongan una ventaja o perjuicio de al menos 30 000 EUR sean punibles con:

- a) una pena mínima de al menos 6 meses de reclusión;
  - b) una pena máxima de al menos cinco años de reclusión.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refiere el título II se castiguen con una pena máxima de al menos diez años de reclusión cuando el delito se haya cometido en el marco de una organización delictiva en el sentido definido en la Decisión Marco 2008/841.

*Artículo 9*  
*Tipos de sanciones mínimas para las personas jurídicas*

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 esté sujeta a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluidas multas de carácter penal o administrativo y otras sanciones como:

- a) exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas;
- b) inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades comerciales;
- c) sometimiento a vigilancia judicial;
- d) medida judicial de disolución;
- e) cierre temporal o permanente del establecimiento que se haya utilizado para cometer el delito.

*Artículo 10*  
*Embargo preventivo y decomiso*

Los Estados miembros garantizarán el embargo preventivo y el decomiso de los productos e instrumentos de los delitos a los que se hace referencia en el título II de conformidad con la

Directiva .../.../... [del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea]<sup>34</sup>.

### *Artículo 11* *Competencia*

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer su propia competencia jurisdiccional con respecto a los delitos mencionados en el título II cuando:
  - a) el delito se haya cometido total o parcialmente dentro de su territorio; o
  - b) el autor de la infracción sea uno de sus nacionales.
2. Para el caso a que se refiere la letra b) del apartado 1, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que su competencia jurisdiccional no esté supeditada a la condición de que la acción judicial sólo pueda iniciarse tras la presentación de una denuncia por la víctima en el lugar donde se cometió el delito, o de una denuncia del Estado en cuyo territorio se cometió el delito.
3. Los Estados miembros garantizarán que su competencia jurisdiccional incluya situaciones en las que el delito se haya cometido por medio de tecnologías de la información y la comunicación accesibles desde su territorio.

### *Artículo 12*

#### *Prescripción de los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión*

1. Los Estados miembros garantizarán un plazo de prescripción en que la investigación, la acción judicial, el juicio y la resolución judicial relacionados con los delitos a los que se hace referencia en el título II, así como en el artículo 5, sigan siendo posible, de al menos cinco años a partir del momento en que se haya cometido el delito.
2. Los Estados miembros garantizarán que este plazo de prescripción quede interrumpido y comience de nuevo a raíz de cualquier acto de una autoridad nacional competente, incluidos, en particular, el efectivo comienzo de la investigación o enjuiciamiento, hasta por lo menos diez años después de la fecha en que se haya cometido el delito.
3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir la ejecución de una sanción a raíz de una sentencia condenatoria definitiva por un delito contemplado en el título II, así como en el artículo 5, durante un período de tiempo suficiente que no podrá ser inferior a 10 años desde la fecha de la sentencia condenatoria.

### *Artículo 13* *Recuperación*

La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de los delitos contemplados en el título II.

---

<sup>34</sup> Que se adoptará sobre la base de la propuesta COM (2012) 85.

#### *Artículo 14*

##### *Interacción con otros actos jurídicos de la Unión aplicables*

La aplicación de las medidas administrativas, sanciones y multas contempladas en el Derecho de la Unión, y en particular las establecidas en los artículos 4 y 5 del Reglamento del Consejo nº 2988/95<sup>35</sup>, o en la legislación nacional adoptada de conformidad con una obligación específica derivada del Derecho de la Unión, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Directiva. Los Estados miembros velarán por que los procedimientos penales iniciados sobre la base de disposiciones nacionales de aplicación de la presente Directiva no afecten a la aplicación correcta y eficaz de multas, sanciones y medidas administrativas no equiparables a un procedimiento penal, establecidas en el Derecho de la Unión o en disposiciones nacionales de aplicación.

### **Título IV: Disposiciones finales**

#### *Artículo 15*

##### *Cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude)*

1. Los Estados miembros y la Comisión colaborarán entre sí en la lucha contra los delitos contemplados en el título II. Con este propósito, la Comisión prestará cuanta asistencia técnica y operativa puedan precisar las autoridades nacionales competentes para facilitar la coordinación de sus investigaciones.
2. Las autoridades competentes de los Estados miembros podrán intercambiar información con la Comisión para facilitar la aclaración de los hechos y para garantizar una acción eficaz contra los delitos contemplados en el título II. La Comisión y las autoridades nacionales competentes tendrán en cuenta, en cada caso concreto, las exigencias del secreto de instrucción y de la protección de datos. A tal fin, cualquier Estado miembro, cuando proporcione información a la Comisión, podrá establecer condiciones específicas sobre el uso de la información tanto por parte de la Comisión como de otro Estado miembro al que se haya transmitido esa información.

#### *Artículo 16*

##### *Derogación de los Convenios en materia penal relativos a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*

El Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas de 26 de julio de 1995, incluidos los Protocolos de 27 de septiembre de 1996, de 29 de noviembre de 1996 y de 19 de junio de 1997, queda derogado con efectos a partir del [fecha de aplicación de conformidad con el artículo 17, apartado 1, párrafo segundo].

#### *Artículo 17*

##### *Transposición*

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el ..., las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo

---

<sup>35</sup> Reglamento del Consejo (CE, Euratom) nº 2988/95, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Aplicarán dichas disposiciones a partir del ....

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en el momento de su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de dicha referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

*Artículo 18*  
*Entrada en vigor*

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

*Artículo 19*  
*Destinatarios*

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*