



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 19.7.2005
COM(2005)323 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude
Informe anual 2004**

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

ÍNDICE

Introducción	3
1. Los grandes acontecimientos del año 2004.....	4
1.1. La propuesta de reforma de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.....	4
1.2. La adhesión de 10 nuevos Estados miembros.....	4
1.3. El Acuerdo de cooperación con la Confederación Helvética.....	5
1.4. Contrabando de cigarrillos	6
1.5. Acuerdo con Philip Morris International	6
1.6. El Tratado constitucional y el proyecto de creación de un Fiscal Europeo	6
2. Resultados de la lucha contra el fraude: análisis de las estadísticas y nuevas medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros.....	7
2.1. Fraudes y otras irregularidades comunicadas por los Estados miembros en virtud de los reglamentos sectoriales	7
2.2. Dar a conocer los resultados de la lucha contra el fraude: la información al público.....	11
2.3. Medidas adoptadas por los Estados miembros	12
2.4. Medidas adoptadas por la Comisión	15
3. La cooperación en los ámbitos agrícola y aduanero	17
3.1. Resultados del análisis de las contribuciones de los Estados miembros.....	18
3.2. Medidas adoptadas por la Comisión en 2004	20
4. Recuperación.....	21
4.1. Recursos propios tradicionales.....	21
4.2. Gastos directos	22
4.3. Agricultura	25
4.4. Fondos estructurales.....	26

INTRODUCCIÓN

La protección de los intereses financieros comunitarios y la lucha contra el fraude son un ámbito de responsabilidad compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. La Comisión elabora cada año, en cooperación con los Estados miembros, un informe que presenta las nuevas medidas adoptadas para cumplir estas obligaciones, de acuerdo con el artículo 280 del Tratado CE. Este informe está destinado al Parlamento Europeo y al Consejo, y se publica.

Con el fin de mejorar la legibilidad del informe, este año las medidas comunitarias y nacionales se presentan en paralelo, por temas (en vez de en dos partes independientes, como se hacía anteriormente). Esta nueva presentación dará una visión más global en un ámbito donde las competencias son complementarias.

El **primer punto** del informe presenta los **acontecimientos destacados** del año **2004** para la protección de los intereses financieros comunitarios: el proyecto de reforma de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la adhesión de diez nuevos Estados miembros, la firma de un acuerdo de cooperación con la Confederación Helvética, la lucha contra el contrabando de cigarrillos, el acuerdo celebrado con la tabaquera Philip Morris International para luchar contra el fraude, y la firma del Tratado que establece la Constitución.

El **segundo punto** resume, por una parte, respecto de los Estados miembros, los **resultados de las estadísticas sobre los casos de irregularidades comunicadas** en virtud de los Reglamentos sectoriales y las **medidas adoptadas en 2004**, y, por otra parte, respecto de la Comisión, el resultado intermedio del plan de acción 2004-2005 y los esfuerzos realizados para mejorar la eficacia de la OLAF. Una subparte presenta la cuestión de la información del público en el ámbito de la lucha contra el fraude.

El **tercer punto** se consagra a la aplicación del Reglamento sobre **la asistencia mutua en los ámbitos aduanero y agrícola**¹. Habida cuenta de la competencia de un gran número de autoridades de naturaleza y nivel diferentes, la cooperación es esencial para proteger eficazmente los intereses financieros de la Comunidad. La asistencia mutua entre estas autoridades ha sido elegida este año por la Comisión y los Estados miembros como uno de los temas centrales del cuestionario que ha servido de base para las aportaciones nacionales.

Por último, el **último punto** presenta las medidas adoptadas con el fin de **mejorar la recaudación** de los importes no percibidos o indebidamente pagados. En efecto, el único medio de reparar los daños causados al presupuesto europeo por los fraudes y otras irregularidades es garantizar un seguimiento financiero organizado.

El informe se limita a presentar un resumen y una visión global de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos por los veinticinco Estados miembros.

¹ Reglamento (CE) n° 515/97.

Simultáneamente, la Comisión publica dos documentos de trabajo², uno que establece un inventario de las contribuciones de los Estados miembros, y otro sobre estadísticas, que proporcionan al lector información suplementaria.

1. LOS GRANDES ACONTECIMIENTOS DEL AÑO 2004

1.1. La propuesta de reforma de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

En su discurso ante el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 2003, el Presidente Prodi sacó conclusiones del asunto "Eurostat" por lo que respecta a los flujos de comunicación y la claridad de las normas que regulan la actividad operativa de la OLAF. Un código de conducta³, elaborado entre la Comisión y la Oficina en julio de 2003, ya tenía por objeto mejorar el intercambio de información sobre las investigaciones internas en la Comisión.

En consecuencia, la Comisión adoptó en febrero de 2004 una propuesta que establecía normas claras sobre el intercambio de información entre la OLAF y las instituciones, órganos y organismos comunitarios, y que permitía a la OLAF centrarse en sus prioridades operativas y acelerar sus investigaciones, con el fin de reforzar su eficacia. Las propuestas tienen por objeto clarificar más las normas en materia de inicio, cierre y prolongación de las investigaciones, y reforzar las garantías de la defensa y el papel del Comité de Vigilancia. El procedimiento legislativo está en curso⁴.

El 26 de octubre de 2004, la Comisión publicó una evaluación complementaria de las actividades de la OLAF⁵, que contiene sobre todo un análisis cuantitativo. En el apartado 2.4.2 se recogen algunas cifras de este informe.

1.2. La adhesión de 10 nuevos Estados miembros

Gracias a los Fondos de preadhesión y a la gestión completamente descentralizada de SAPARD e ISPA, los países adherentes han sido bien preparados para asumir la entera responsabilidad financiera de la correcta ejecución de los fondos comunitarios. El día de la adhesión ya estaba instaurado un amplio sistema de aplicación descentralizada (EDIS).

Todos los nuevos Estados miembros han establecido servicios centrales para la lucha contra el fraude (AFCOS). Los AFCOS forman una estructura destinada a ayudar a dichos Estados a familiarizarse con las tareas que les incumben en materia de prevención y represión del fraude. Sus dos objetivos principales consisten en coordinar, en sus países respectivos, todas las obligaciones y actividades legislativas, administrativas y operativas relativas a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, y en garantizar una cooperación y una comunicación operativas con la Comisión (OLAF) y los otros Estados miembros.

² "Inventario de las medidas adoptadas por los Estados miembros" y "Análisis estadístico de las irregularidades".

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 y 104: propuestas de modificación de los Reglamentos (CE) n° 1073 y 1074/1999.

⁵ SEC(2004)1370.

De conformidad con el programa PHARE multipaís⁶, se proporcionó una ayuda para sentar estructuras, medios de comunicación y bases de datos y para desarrollar los conocimientos técnicos operativos. La Comisión organiza seminarios, cursos de formación y períodos de prácticas (OLAF) para contribuir a que los AFCOS adopten un enfoque profesional. En la mayoría de los nuevos Estados miembros, los AFCOS constituyen un departamento o una oficina del ministerio de hacienda. En otros, forman parte del ministerio de justicia (República Checa y Chipre) o del ministerio de interior (Lituania); en Eslovaquia, este servicio forma parte de la oficina del Gobierno.

En la mayoría de los nuevos Estados miembros, los AFCOS se encargan de realizar y/o de coordinar las investigaciones en materia de lucha contra el fraude. En Eslovenia, este servicio sólo es responsable del examen de la adecuación y la eficacia de los sistemas de inspección. Los poderes de los AFCOS en materia de control de los métodos de investigación utilizados por las otras instituciones son limitados. Sólo el AFCOS polaco dispone de tales poderes, y en Malta se ha creado un comité de coordinación especial para controlar los métodos aplicados por otras entidades.

En todos los Estados miembros, los AFCOS son responsables de la recogida de información relativa a las irregularidades de los gastos, y de comunicar esta información a la Comisión de acuerdo con la legislación comunitaria. En el documento de trabajo publicado con el presente informe⁷ figuran más detalles sobre los AFCOS en los nuevos Estados miembros.

1.3. El Acuerdo de cooperación con la Confederación Helvética

En octubre de 2004 se firmó un acuerdo de cooperación⁸ entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Helvética, por otra parte, para luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a sus intereses financieros. Este acuerdo, fruto de largas negociaciones, está actualmente en curso de ratificación.

En virtud de este acuerdo, las partes se comprometen a prestarse plena asistencia en el ámbito judicial y administrativo en todos los casos de fraude y otras actividades ilegales, incluidas las infracciones en materia aduanera y de impuestos indirectos en el marco de los intercambios de bienes y servicios. La cooperación para luchar contra el blanqueo de dinero mejorará considerablemente y se centrará en los casos graves de fraude y contrabando.

Gracias a las disposiciones del acuerdo, las normas que rigen la cooperación entre las partes en el ámbito de la protección de sus intereses financieros se aproximarán considerablemente al acervo comunitario. La cooperación administrativa se basará en las disposiciones del Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Convenio "Nápoles II"⁹). Los mecanismos de la cooperación judicial serán similares a los del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea y su

⁶ PH/2002/1412.

⁷ SEC(2005)973.

⁸ COM(2004)559 final y 2004/0187(CNS), a la espera de su publicación en el DO.

⁹ Acto del Consejo de 18 de diciembre de 1997, DO C 24 de 23.1.1998, p. 1.

protocolo adicional¹⁰. La cooperación judicial en materia de medidas coercitivas (registros e incautaciones) se someterá a la norma de la doble incriminación prevista y formulada en los mismos términos que en el convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen¹¹. Las disposiciones de lucha contra el blanqueo de dinero se inspiran también en el acervo comunitario en este ámbito¹².

La Comisión espera que en el futuro puedan negociarse acuerdos similares con otros países terceros.

1.4. Contrabando de cigarrillos

Desde hace varios años, la Comunidad lucha activamente contra el contrabando de cigarrillos, que causa un perjuicio considerable al presupuesto europeo y al de los Estados miembros. En 2000 y 2001, la Comisión y diez Estados miembros¹³ iniciaron una acción civil ante los órganos jurisdiccionales de Nueva York contra las tabacaleras RJ Reynolds y otros, alegando la participación en el contrabando de cigarrillos y en el blanqueo de dinero y solicitando medidas cautelares con el fin de evitar el contrabando en el futuro.

1.5. Acuerdo con Philip Morris International

El 9 de julio de 2004, la Comisión y los diez Estados antes citados anunciaron la celebración de un acuerdo con el fabricante de cigarrillos Philip Morris International (PMI), que prevé un sistema eficaz de lucha contra el contrabando y la falsificación de cigarrillos y que pone término a los desacuerdos entre las partes en este ámbito. En virtud de este acuerdo, PMI colaborará con los servicios de la Comisión, en particular, la OLAF, y con las autoridades judiciales de los Estados miembros con el fin de combatir el contrabando y la falsificación. En este contexto, el acuerdo incluye también disposiciones financieras en virtud de las cuales PMI pagará durante doce años una suma cercana a los 1.250 millones de dólares. Las partes esperan que esto sirva de ejemplo para acuerdos similares con otras compañías.

1.6. El Tratado constitucional y el proyecto de creación de un Fiscal Europeo

El carácter transnacional del fraude a los intereses financieros comunitarios y la implicación de la delincuencia organizada requieren que se rebase la compartimentación de las autoridades policiales y judiciales nacionales con el fin de cooperar a escala europea. A pesar del número de acuerdos previstos a tal efecto, el principal obstáculo para la eficacia de la represión del fraude sigue siendo el

¹⁰ Convenio de 29 de mayo de 2000, DO C 197 de 12.7.2000 y Protocolo adicional de 16 de octubre de 2001, DO C 326 de 21.11.2001.

¹¹ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, DO L 239 de 22.9.2000. Si bien la doble incriminación aplicable a las comisiones rogatorias a efectos de registro y de embargo debe abandonarse en el futuro en el marco de Schengen, las nuevas normas de Schengen se aplicarán plenamente a las materias reguladas por el acuerdo de cooperación, con excepción del ámbito de los impuestos directos.

¹² En particular, la Directiva 91/308/CEE modificada por la Directiva 2001/97/CE (DO L 344 de 28.12.2001). Protocolo al convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas - DO C 222 de 19.7.1997.

¹³ Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido.

fraccionamiento del espacio penal europeo. En 2001, la Comisión adoptó un libro verde¹⁴ destinado a ampliar el debate. La Convención sobre el futuro de Europa¹⁵ incluyó en el proyecto de Tratado una disposición que permitía la creación de un Fiscal Europeo.

Por último, el Tratado que establece una Constitución para Europa prevé, en su artículo III-274, que el Consejo, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá crear una Fiscalía europea a partir de Eurojust para luchar contra las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión. La Fiscalía Europea será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos. El Consejo, por unanimidad, previa aprobación del Parlamento y previa consulta a la Comisión, podrá adoptar una decisión europea con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza.

La Comisión anunció en mayo de 2005¹⁶, en su propuesta para el plan de La Haya, que, en el contexto de la cooperación judicial europea y de Eurojust, garantizará el seguimiento de sus trabajos anteriores y de las posibilidades que ofrece la Constitución relativas a la mejora de la protección de los intereses financieros de la Unión.

Por lo que se refiere a la lucha contra el fraude en general, la Constitución conserva en su artículo III-415 el texto actual del Tratado CE. Sin embargo, la supresión de una parte del texto¹⁷ permitirá a la Unión dotarse de los instrumentos jurídicos en materia penal necesarios para proteger sus intereses financieros.

2. RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE: ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS Y NUEVAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

2.1. Fraudes y otras irregularidades comunicadas por los Estados miembros en virtud de los reglamentos sectoriales

La legislación comunitaria obliga a los Estados miembros a comunicar los fraudes y otras irregularidades que afectan a los intereses financieros en todos los ámbitos de actividad comunitaria¹⁸. Una obligación similar existe para los países beneficiarios

¹⁴ Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, COM(2001)715.

¹⁵ La Convención sobre el futuro de la Unión, presidida por Giscard d'Estaing, se estableció a raíz de la declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, con el fin de lanzar la reflexión sobre la profundización de la reforma de las instituciones europeas.

¹⁶ COM(2005)184.

¹⁷ Se ha suprimido la última parte del apartado 4; ésta disponía que "las medidas contra el fraude y la prevención del fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión no se referirán a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de la justicia".

¹⁸ Véase en particular el artículo 3, apartado 1, de los Reglamentos (CEE) n° 595/91 del Consejo de 4 de marzo de 1991 (DO L 67 de 14.3.1991), (CE) n° 1681/94 de la Comisión de 11 de julio de 1994 (DO L 178 de 12.7.1994) y (CE) n°1831/94 de la Comisión de 26 de julio de 1994 (DO L 191 de 27.7.94) para el capítulo de gastos, y el artículo 6, apartado 5 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000 (DO L 130 de 31.5.2000) para el capítulo de los recursos propios tradicionales.

de los Fondos de preadhesión. El documento de los servicios de la Comisión, publicado simultáneamente al presente informe, presenta un análisis profundo de las estadísticas obtenidas sobre la base de estas comunicaciones¹⁹. El cuadro siguiente resume el número de irregularidades comunicadas en 2004, así como los importes en cuestión para cada sector.

Cuadro 2.1. – Número de irregularidades e importes

Total 2004		
Ámbito	Número de irregularidades comunicadas	Importe total (importes en miles de €)
Recursos propios	2.735	205.692
FEOGA-Garantía	3.401	82.064
Fondos estructurales y fondos de cohesión	3.327	694.535
Total	9.463	982.291

En general, el número de irregularidades comunicadas correspondientes a 2004 ha aumentado. En cambio, el impacto financiero estimado de las irregularidades ha disminuido en todos los ámbitos, excepto para las acciones estructurales; por término medio, es de cerca del 0,19% para los gastos agrícolas, del 1,5% para los recursos propios y del 2% para las acciones estructurales (fondos de cohesión incluidos). Sin embargo, conviene distinguir entre fraude e irregularidad. El fraude se define como una irregularidad cometida intencionadamente, que sólo el juez puede calificar como tal²⁰. Constituye un acto delictivo. En el ámbito de los gastos agrícolas, las sospechas de fraude representan alrededor del 11% de las irregularidades señaladas. Respecto de los fondos estructurales, el fraude afecta a alrededor del 20% de las irregularidades.

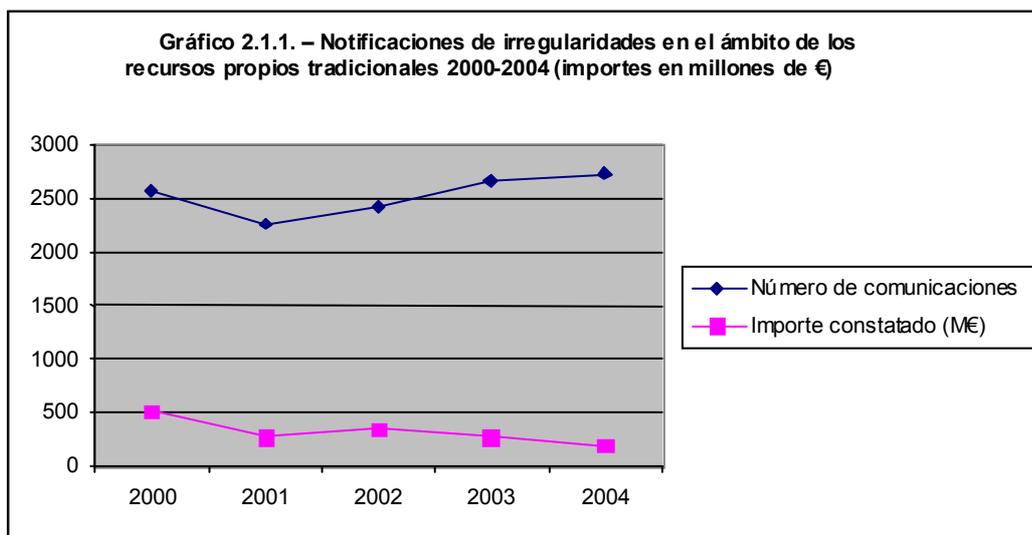
2.1.1. Recursos propios tradicionales

En este ámbito, el número de casos comunicados (2.735 para 2004) aumenta constantemente, contrariamente al importe en cuestión (205,7 M€) que disminuye desde 2002 y corresponde aproximadamente al 1,5% del total de los recursos propios recaudados (12.307²¹ millones de € en 2004). En 2004, los productos más afectados por las irregularidades fueron los cigarrillos, las televisiones y el azúcar.

¹⁹ SEC(2005)974.

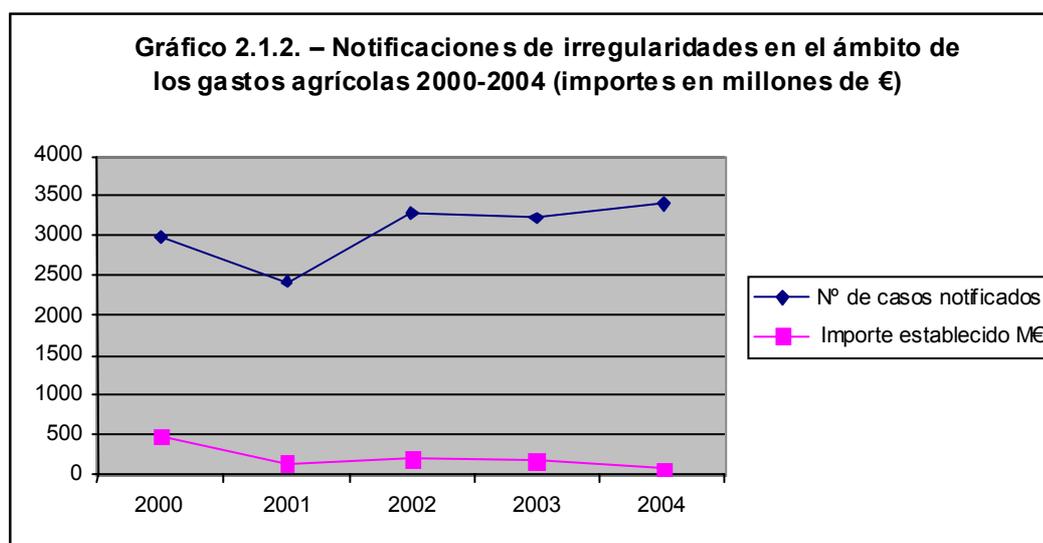
²⁰ Véase la definición que aparece en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, de 26.7.1995 (DO C 316 de 27.11.1995) que entró en vigor el 17.10.2002.

²¹ Este importe corresponde a las deudas aduaneras que figuran en la "contabilidad A" de 2004 de los Estados miembros, es decir las que estaban pagadas y/o garantizadas. Las sumas por las que se ha



2.1.2. Gastos agrícolas (FEOGA-Garantía)

En 2004, el número de irregularidades comunicadas aumentó ligeramente con relación a los años anteriores (3.401 casos). En cambio, su impacto financiero disminuyó (82 M€) y corresponde a aproximadamente el 0,19% del total de los créditos de compromiso del FEOGA-Garantía (42.935 M€ para 2004; se observa una mejora neta con relación a las cifras de los años anteriores).

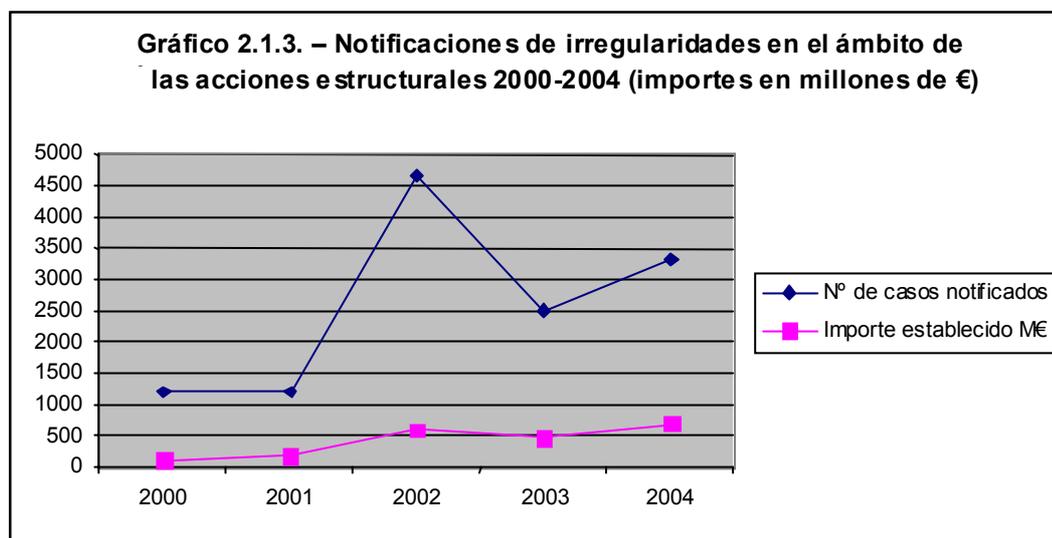


La Comisión evaluó la importancia del fraude al presupuesto comunitario sobre la base, por una parte, de las estimaciones de los Estados miembros y, por otra parte, de sus propios análisis. Según su estimación, el 11% de las irregularidades indicadas, lo que representa un importe total de cerca de 6,8 M€, pueden calificarse como fraude. La mayoría de las sospechas de fraude resultan de declaraciones de superficie ficticias y de documentos aduaneros y solicitudes de ayuda falsificados.

abierto una deuda aduanera pero que no se han pagado ni garantizado (o bien se han garantizado pero se han impugnado), figuran en la "contabilidad B"; no se incluyen en esta cifra. Los importes constatados en las comunicaciones como afectados por irregularidades se reparten entre la contabilidad A y la B.

2.1.3. Acciones estructurales

En 2004, el número de irregularidades comunicadas (3.339 casos, Fondos de cohesión incluidos) y su impacto financiero (695,6 M€) aumentaron con relación al año anterior. Este cambio resulta del aumento de los casos en el ámbito del FEDER. El impacto financiero de estas irregularidades corresponde a aproximadamente el 2% de los créditos de los fondos estructurales y del fondo de cohesión (35.665 M€ para 2004).



Según la estimación de la Comisión, el 20% de las irregularidades indicadas pueden calificarse de fraude. El Fondo Social Europeo (FSE) parece el más afectado (alrededor del 26%).

2.1.4. Fondo de preadhesión

Un sistema de notificación de las irregularidades similar al de los fondos estructurales fue establecido por los acuerdos plurianuales de financiación para los fondos PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ y los fondos concedidos a Chipre y Malta²⁵.

²² Polonia-Hungría: ayuda a la reestructuración de las economías, Reglamento (CE) n° 3906/89, DO L 375 de 23.12.1989

²³ SAPARD (instrumento agrícola de preadhesión), Reglamento (CE) n° 1268/1999, DO L 31 de 26.6.1999

²⁴ ISPA (instrumento estructural de preadhesión), Reglamento (CE) n° 1267/1999, DO L 161 de 26.6.1999.

²⁵ Reglamento (CE) n° 555/2002, DO L 68 de 16.3.2002.

Cuadro 2.1.4.: Notificaciones de irregularidades en fondos de preadhesión. Importes en millones de €, correspondientes al coste total subvencionable de los proyectos afectados por las irregularidades

Año	PHARE ²⁶		Sapard		ISPA	
	Casos	Importe	Casos	Importe	Casos	Importe
2002	30	1073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Total	123	1.118	157	157	48	1.105

Las autoridades encargadas de comunicar las irregularidades deben continuar haciendo serios esfuerzos por lo que respecta a la calidad de las comunicaciones. En efecto, en más del 90% de los casos, a la Comisión le resulta imposible conocer la importancia de la irregularidad detectada, los importes recuperados y los importes pendientes de recuperar. Por esta razón, el cuadro *supra* recoge el importe del coste total subvencionable de los proyectos en cuestión, y no los importes realmente afectados. Las cifras disponibles no permiten efectuar un análisis detallado.

2.2. Dar a conocer los resultados de la lucha contra el fraude: la información al público

Con el fin de mejorar la transparencia, la Comisión desea informar mejor sobre las formas de fraudes y demás irregularidades que amenazan a los intereses financieros comunitarios, las consecuencias que pueden tener y las medidas adoptadas para evitarlos.

En noviembre de 2004, la OLAF organizó con la red de comunicadores sobre lucha contra el fraude un seminario de formación que reunió a los expertos en comunicación de las autoridades nacionales afectadas por la lucha contra el fraude. En sus observaciones preliminares, el Comisario Siim Kallas afirmó que "la transparencia es una de las claves de la lucha contra la corrupción y la mala gestión presupuestaria, así como de la prevención. La comunicación representa el aspecto activo de esta transparencia. La transparencia es a menudo suficiente para prevenir el fraude". Sin embargo, destacó que cuando se realizan investigaciones, deben sopesarse distintos intereses.

El análisis de las contribuciones de los Estados miembros²⁷ al presente informe pone de manifiesto que estos últimos tienen normas jurídicas y legales muy diferentes en cuanto a la comunicación de información sobre las investigaciones, administrativas o judiciales, en sus distintas fases.

²⁶ Las estadísticas que figuran en esta columna incluyen las comunicaciones efectuadas en virtud del Reglamento 555/2000 por Chipre y Malta.

²⁷ SEC(2005)973.

Un número limitado de Estados miembros es partidario de una amplia información al público, tanto respecto de las investigaciones de los servicios administrativos como de las investigaciones de los servicios judiciales, desde su inicio hasta la divulgación de los elementos de una investigación tras su finalización.

Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros limitan la información al público en las distintas fases de las investigaciones administrativas. Alegan el principio de que el derecho a la información debe sopesarse con la necesidad de proteger los derechos de la defensa, la vida privada y la dignidad de las personas. Rechazan también la divulgación de los elementos de una investigación tras su finalización. Sin embargo, por lo que se refiere a las investigaciones judiciales, admiten que la información al público sea más amplia; generalmente no se difunde de manera espontánea, sino a petición de los medios de comunicación o previa autorización expresa.

2.3. Medidas adoptadas por los Estados miembros

Las disposiciones que se presentan a continuación suponen una selección ilustrativa. Un documento separado de la Comisión²⁸ establece un inventario de todas las nuevas medidas adoptadas durante el año 2004 que han sido comunicadas por los Estados miembros. Respecto de los nuevos Estados miembros, en principio sólo se comunicaron las disposiciones adoptadas o que entraron en vigor después del 1 de mayo de 2004.

2.3.1. Nuevas medidas de alcance horizontal

Los Estados miembros han comunicado la adopción de medidas muy diversas tendentes a mejorar la protección de los intereses financieros comunitarios: medidas de lucha contra el blanqueo de dinero o la corrupción, estrategia nacional de lucha contra el fraude, ampliación del ámbito de las investigaciones aduaneras, ampliación de la definición de determinadas infracciones con el fin de incluir los perjuicios al presupuesto europeo, mejora del control financiero o de los procedimientos de tratamiento informático de datos, etc.

En 2004, se adoptó una nueva ley belga sobre la lucha contra el blanqueo de dinero. Esta ley establece que la Célula de tratamiento de la información financiera deberá informar en adelante al Ministerio de finanzas acerca de la transmisión a la Fiscalía de información relativa al blanqueo de capitales o de bienes procedentes de la comisión de una infracción vinculada al fraude fiscal grave y organizado. Esta disposición se refiere también al fraude al presupuesto de las Comunidades.

El Gobierno letón ha adoptado un extenso programa de lucha contra la corrupción para el período 2004-2008. Una ley letona autoriza en particular a la Oficina de prevención y lucha contra la corrupción a recibir información sobre las

²⁸ SEC(2005)973. Se ha pedido a los Estados miembros que no comuniquen más que las medidas que no correspondan a una aplicación pura y simple del Derecho comunitario. Habida cuenta de la anualidad del informe de la Comisión, la ausencia de nuevas medidas adoptadas durante el año 2004 en algunos Estados miembros no puede interpretarse como un reflejo del nivel general de protección de los intereses financieros en el Estado miembro en cuestión. Puede responder, en cambio, a una actividad más dinámica durante el período anterior.

investigaciones penales en curso (con autorización del fiscal), las donaciones recibidas por organizaciones políticas, o las deudas y créditos de los funcionarios públicos (con autorización del fiscal o del presidente del Tribunal Supremo).

La República Checa ha adoptado un enfoque estratégico nacional de lucha contra los fraudes en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades²⁹.

En Francia, el ámbito de competencia del servicio nacional de aduana judicial se ha ampliado al conjunto de las infracciones relativas a la protección de los intereses financieros comunitarios³⁰. Sus agentes habilitados para efectuar investigaciones judiciales son en adelante competentes también en materia de infracciones relativas a los fondos estructurales.

Una modificación del código penal financiero polaco introduce una nueva definición de la obligación legal pública. En adelante, la no percepción de un recurso del presupuesto europeo o de un presupuesto administrado por las Comunidades o por cuenta de ellas puede constituir una infracción de incumplimiento de una obligación legal pública, cuando se reúnan los demás elementos constitutivos de la infracción.

El código penal esloveno se modificó para incluir en la definición de la evasión fiscal las maniobras fraudulentas cometidas contra los intereses financieros comunitarios.

En Eslovaquia, la definición de infracción de la disciplina presupuestaria se amplió a las irregularidades cometidas en el gasto de fondos comunitarios³¹.

El legislador finlandés ha creado la función del interventor, que goza de un estatuto de independencia, así como de un derecho de acceso a la información. Su misión es coordinar los controles internos y administrativos de los fondos europeos en Finlandia y elaborar informes sobre el control y la auditoría de estos fondos, sobre las faltas de gestión y sobre las irregularidades. Estos informes se destinan a las instituciones y otros órganos de la Unión Europea. El Gobierno finlandés también ha creado un consejo de control interno y gestión del riesgo que se encarga, en particular, de la armonización de los procedimientos de control y de la mejora de la auditoría interna.

En Portugal, la realización de una auditoría externa es en adelante obligatoria al menos cada ocho años para los gastos de los organismos que gestionan los gastos públicos (y en particular, fondos europeos)³². La auditoría se realizará sobre la evaluación de la misión y los objetivos del organismo y los criterios de economía, eficiencia y eficacia de los gastos.

Se ha celebrado un acuerdo para facilitar la cooperación entre la policía financiera letona y las aduanas estonias.

²⁹ Resolución 456 de 12 de mayo de 2004.

³⁰ Ley n° 204/2004 de 9 de marzo de 2004 por la que se adapta la justicia a la evolución de la delincuencia.

³¹ Ley n° 523/2004.

³² Ley n° 48/2004.

El sistema jurídico checo se ha mejorado por lo que se refiere al procedimiento de elección del ganador de los concursos para contratos públicos, con el fin de evitar, en particular, los fraudes.

Tratamiento informático de datos. Varios Estados miembros han comunicado mejoras en el tratamiento informático de datos, lo que deberá aumentar la eficacia y la fiabilidad de la acción de las distintas autoridades. En Francia, la instalación de una nueva aplicación informática permitirá automatizar, realizar el seguimiento y garantizar los controles administrativos, así como seleccionar las visitas y controles in situ en el ámbito del desarrollo rural. Lituania ha establecido un sistema informático de gestión para reunir y almacenar la información relativa a la programación y a la utilización de los fondos estructurales y recursos financieros complementarios. En el Reino Unido, el ejecutivo escocés ha finalizado la instauración de un sistema de solicitudes y reclamaciones en línea, utilizable para todos los fondos estructurales. En Hungría, se estableció un sistema unificado de gestión informática (EMIR) en 2004 para el tratamiento eficaz y uniforme de la información relativa a los fondos estructurales y al fondo de cohesión.

2.3.2. *Nuevas medidas en el ámbito de los recursos propios*

Una ley española de julio de 2004 ha modificado el derecho fiscal. Esta ley introduce, en particular, la posibilidad de emplear nuevas tecnologías y mecanismos para luchar más eficazmente contra el fraude. Aumenta también el número de controles fiscales y mejora el procedimiento de recaudación de las deudas fiscales.

Una nueva ley irlandesa amplía sensiblemente el poder de embargo de los agentes de aduanas por lo que se refiere a los objetos que son instrumento o producto de una infracción. El Estado irlandés compró, en diciembre de 2004, un escáner móvil de contenedores, que deberá mejorar considerablemente la eficacia de los servicios aduaneros en la lucha contra el contrabando marítimo.

En Polonia, la legislación aduanera se ha modificado con el fin de permitir el control fiscal también para los recursos propios comunitarios.

2.3.3. *Nuevas medidas en el ámbito de los gastos agrícolas*

En el ámbito de la PAC, Francia ha iniciado la agrupación de las oficinas pagadoras en polos y la creación de una agencia única pagadora para 2007.

En Italia se ha adoptado un decreto ley tendente a armonizar y racionalizar las inspecciones. Este acto atribuye a los Gobiernos regionales un poder de sanción administrativa de los fraudes en el ámbito alimentario, cometidos mediante la infracción de la normativa europea.

En Polonia, una nueva ley autoriza al presidente de la agencia para el mercado agrícola a asimilar mediante decisión administrativa los pagos agrícolas indebidos o percibidos en demasía a las deudas aduaneras, lo que permitirá recuperarlos según los procedimientos administrativos ejecutivos.

2.3.4. *Nuevas medidas en el ámbito de las acciones estructurales*

En Malta, la ley I de 2004 modifica el sistema de recepción, control y pago de los fondos públicos, lo que afecta también a los fondos estructurales. Las disposiciones de la nueva ley prevén también los procedimientos que deben seguirse con el fin de luchar contra los fraudes y otras irregularidades.

En los Países Bajos, en 2004 se adoptaron numerosas medidas administrativas con el fin de garantizar una utilización correcta de los recursos del FSE y una mejor prevención de las irregularidades. Las medidas se refieren, en particular, al intercambio de información, a la asistencia y a los controles, en particular para las solicitudes con efecto retroactivo.

En Polonia, una ley de 20 de abril de 2004 creó unidades nacionales de control para cada uno de los fondos estructurales.

En Portugal, se aprobó el nuevo manual de auditoría relativo a los fondos estructurales y al fondo de cohesión; este manual define los métodos que el IGF debe seguir en su calidad de organismo designado para establecer la declaración de validez al cierre de las distintas formas de intervención cofinanciadas.

2.4. **Medidas adoptadas por la Comisión**

2.4.1. *Balance del plan de acción*

El enfoque estratégico global 2001-2005³³ fue seguido del plan de acción 2004-2005³⁴ de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros y la lucha contra el fraude.

En 2004, la Comisión realizó once acciones de las treinta y siete definidas en el plan de acción mencionado. Entre éstas, cabe señalar las siguientes:

- propuesta de modificación de los Reglamentos nº1073 y 1074/99³⁵ (véase el apartado 1.1);
- propuesta de Reglamento relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal, en particular el blanqueo y el fraude al IVA³⁶ (véase el apartado 3.2);
- el informe³⁷ sobre la aplicación por los Estados miembros del Convenio relativo a la protección de intereses financieros de las Comunidades Europeas, que entró en vigor en 2002. Se han detectado varias lagunas; la Comisión considera que hay buenas razones para hacer avanzar la

³³ Comunicación de la Comisión - Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude: Por un enfoque estratégico global, COM(2000)358 final.

³⁴ Comunicación de la Comisión - Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude - Plan de acción 2004-2005, COM(2004) 544 final.

³⁵ COM(2004)103 y 104 final.

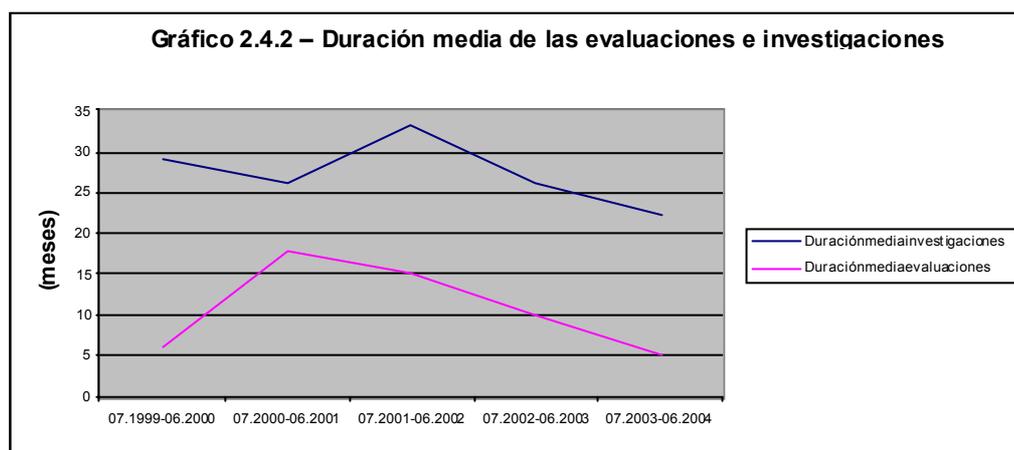
³⁶ COM(2004)509 final.

³⁷ COM(2004)709 final.

aprobación del proyecto de Directiva³⁸ sobre la protección de los intereses financieros comunitarios.

2.4.2. Refuerzo de la eficacia de la OLAF

Desde su creación, la Oficina ha realizado considerables esfuerzos para reducir la duración de la evaluación preliminar y las investigaciones. La duración de evaluación media de la información relativa a sospechas de irregularidades, después de haber aumentado a dieciocho meses durante el período julio de 2000 - junio de 2001³⁹, volvió a descender a cinco meses en 2003-2004. La duración media de las investigaciones disminuye de forma constante desde 1999; en la actualidad es de cerca de veintidós meses frente a veintinueve hace cinco años.



La proporción de las investigaciones cerradas con seguimiento ha aumentado (cerca de un caso de cada dos en el período julio de 2003- junio de 2004, frente a un caso de cada cinco en el período 1999-2000), sobre todo por lo que se refiere al seguimiento judicial (cerca de un caso de cada tres en 2003-2004, frente a un caso de cada veintidós en 1999-2000)⁴⁰.

2.4.3. Los conocimientos técnicos operativos al servicio de la legislación y la gestión de los contratos

El Libro blanco sobre la reforma de la Comisión⁴¹ contiene un conjunto de medidas destinadas a utilizar mejor los conocimientos técnicos disponibles con el fin de mejorar la prevención de las irregularidades y los fraudes. Una comunicación de la Comisión⁴² prevé un mecanismo de consulta de la OLAF en la fase más temprana posible por lo que se refiere a la elaboración de las propuestas legislativas, con el fin

³⁸ COM(2002)577 final.

³⁹ Durante el período julio de 1999 - junio de 2000, la duración media de las evaluaciones fue de seis meses, pero este período no puede considerarse representativo, ya que los nuevos procedimientos no entraron en vigor hasta finales de 2000.

⁴⁰ Para más detalles relativos a los resultados de la Oficina, véase la evaluación complementaria de las actividades de la OLAF, SEC(2004) 1370.

⁴¹ Reforma de la Comisión, Libro blanco parte I punto V3 y parte II apartado XXX, COM(2000)200 final.

⁴² Comunicación de la Comisión sobre blindaje de la legislación y de la gestión de los contratos contra el fraude de 7.11.2001, SEC(2001)2029 final.

de mejorar la calidad de la legislación. Prevé también la adopción de una serie de medidas de prevención en materia de gestión contractual por la DG BUDG, en conexión con la Oficina. El sistema comenzó a funcionar en 2003.

Para 2004, se han identificado veintinueve acciones legislativas programadas como acciones de riesgo por lo que respecta al blindaje frente al fraude. La Oficina ha podido así aportar su experiencia operativa a la elaboración de documentos comunitarios, en particular, el libro verde sobre el futuro de los regímenes preferenciales y la modernización del Código Aduanero, y de reglamentos más específicos, como una propuesta de normativa de los contingentes de setas o certificados de origen para el ajo importado por terceros países.

En el ámbito de los gastos directos, el nuevo modelo de protocolo de acuerdo de participación de los países candidatos en los programas comunitarios incluirá cláusulas que garantizarán una protección más eficaz de los intereses financieros.

3. LA COOPERACIÓN EN LOS ÁMBITOS AGRÍCOLA Y ADUANERO

El instrumento para la cooperación en los ámbitos agrícola y aduanero⁴³ determina las condiciones en las que las autoridades aduaneras y agrícolas de los Estados miembros colaboran entre ellas y con la Comisión, a petición de una autoridad demandante o espontáneamente, con el fin de garantizar el ejercicio de una vigilancia especial sobre personas, lugares, circulación de mercancías y medios de transporte, investigaciones administrativas, suministro de certificados, etc.

El Reglamento establece un sistema de intercambio de información muy amplio en el que las autoridades nacionales comunican a la Comisión cualquier información útil acerca de las irregularidades y sospechas de fraude detectadas, los métodos y procedimientos utilizados, etc. (artículo 17). El Reglamento prevé también una asistencia mutua con las autoridades de los terceros países y la información a la Comisión cuando ello revista un interés particular (artículos 19 a 22).

El Reglamento establece un sistema de información aduanero (artículos 23 a 41), que permite una difusión rápida de la información y hace más eficaces los procedimientos de cooperación⁴⁴.

Este año, la Comisión y los Estados miembros escogieron este tema como uno de los temas centrales cubiertos por el cuestionario. La sección siguiente ofrece una visión global de la situación en este ámbito.

⁴³ Reglamento (CE) n° 515/97, DO L 82 de 22.3.1997, completado por el Reglamento (CE) n° 696/98 de la Comisión, DO L 96 de 28.3.1998.

⁴⁴ Un instrumento del tercer pilar completa este sistema: el "Convenio de Nápoles II", que establece los mecanismos de la asistencia mutua en el marco de las investigaciones penales relativas a infracciones de las normativas aduaneras comunitarias y nacionales. Un determinado número de estas investigaciones son la prolongación natural de las investigaciones administrativas realizadas en virtud del Reglamento (CE) n° 515/97. En 2004, diez Estados miembros (Austria, Bélgica, Chipre, Hungría, Lituania, Letonia, Portugal, Finlandia, Eslovenia y Eslovaquia) ratificaron dicho convenio. Otros dos (República Checa y Estonia) lo ratificaron a principios de 2005. En el momento de la elaboración del presente informe, sólo tres Estados miembros no habían depositado aún su instrumento de ratificación.

3.1. Resultados del análisis de las contribuciones de los Estados miembros⁴⁵

En general, la aplicación del Reglamento es satisfactoria. El análisis pone de manifiesto que la calidad de los datos estadísticos disponibles en los Estados miembros y la Comisión podría mejorar, y que convendría solucionar algunas dificultades de orden práctico.

Estadísticas sobre las comunicaciones. La mayoría de los Estados miembros encontraron dificultades para proporcionar estadísticas fiables y coherentes con respecto a las comunicaciones o informes. No cuentan ni con una base de datos centralizada para este tipo de información, ni con una definición uniforme del concepto de "comunicación sobre asistencia mutua". Sólo se ha podido prever un enfoque cuantitativo para el examen de estas cifras; no ha sido posible efectuar ningún análisis. Asimismo, tampoco hay estadísticas a las que se pueda recurrir relativas al número de comunicaciones e informes solicitados por a la Comisión o comunicados a la misma. La mejora de las bases de datos es deseable con el fin de poder utilizarlos para el análisis de riesgo.

Tratamiento de las solicitudes de asistencia mutua. Los Estados miembros han planteado problemas, en particular los plazos de respuesta, la calidad y la pertinencia de las respuestas (o incluso la falta de las mismas, en particular por parte de algunos países terceros) y los problemas de traducción. El resultado es a veces la prescripción de las acciones iniciadas. La mayoría de los Estados miembros recurre regularmente a recordatorios con el fin de acelerar el procedimiento.

Cooperación con países terceros. Los Estados miembros han sugerido la celebración de acuerdos de cooperación con países terceros para solucionar parte de los problemas señalados⁴⁶. Si bien la Comisión actualiza y distribuye la lista de contactos en cada reunión del Comité de asistencia mutua (dos o tres veces al año), se ha informado de que a veces es difícil determinar la autoridad competente de un país tercero o de un Estado miembro (cuando un país tercero envía la solicitud).

Tratamiento de los mensajes sobre los riesgos de fraude. Los Estados miembros informan a la Comisión de los riesgos de fraude u otra irregularidad cuando éstos presentan un interés particular en el plano comunitario, y la Comisión comunica esta información a los otros Estados miembros interesados⁴⁷. Algunos Estados miembros tienen dos o varias administraciones competentes para la aplicación de la legislación aduanera, pero estos mensajes se tratan de la misma manera que las otras solicitudes de asistencia mutua: por regla general, es una unidad u oficina central de coordinación quien recibe el mensaje y efectúa un primer análisis con el fin de

⁴⁵ La totalidad de las respuestas de los Estados miembros puede consultarse en el documento de trabajo asociado al informe [SEC(2005)973]; el informe sólo proporciona una reseña muy sintética.

⁴⁶ Se ha sugerido la celebración de acuerdos con los países siguientes: Albania, Armenia, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, China, Croacia, Emiratos Arabes Unidos, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Panamá, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Singapur, Taiwán, Tailandia, Túnez, Vietnam, "países de Oriente Medio", "países de los Balcanes", "países del norte de África" y "países del Sudeste asiático". Los acuerdos de cooperación firmados con India el 20.10.2004 y México el 26.3.2001 han entrado en vigor.

⁴⁷ Artículo 18 del Reglamento 515/97.

determinar la autoridad competente que debe tratarla⁴⁸. La unidad/oficina de coordinación transmite a la Comisión (OLAF) los eventuales resultados.

La necesidad de una autorización judicial. Cuando se requiere el acuerdo de la autoridad judicial para realizar una acción necesaria para la tramitación de una solicitud de asistencia mutua, la información así obtenida se transmite al Estado solicitante⁴⁹. Puede ser necesaria una autorización judicial suplementaria para la transmisión de la información. Los Estados miembros difieren mucho por lo que se refiere al tipo de acto de investigación que requiere la autorización de la autoridad judicial, en particular, por lo que se refiere a los poderes de investigación administrativa de las aduanas. Pero generalmente, cada vez que se requiere una autorización para la realización del acto de investigación, se requiere también una segunda autorización para la transmisión del informe al Estado demandante⁵⁰. Algunos Estados miembros imponen también condiciones suplementarias, no previstas por el Reglamento, para la transmisión de los datos obtenidos.

Tratamiento de los informes presentados a raíz de una misión en un país tercero. Tras efectuar una misión en un país tercero, se comunica a los Estados miembros interesados, incluso aunque no hayan participado en la misión, un informe firmado por los participantes en la misma, así como los documentos que puedan servir de prueba⁵¹. La Comisión deseaba saber si los informes y documentos comunicados podrían utilizarse como pruebas en un procedimiento de recaudación ante una jurisdicción nacional, independientemente de que el Estado miembro hubiera o no participado en la misión. Los Estados miembros respondieron afirmativamente a esta cuestión. Sin embargo, la no firma de este informe por las autoridades terceras (cuya firma no exige la normativa comunitaria) puede causar dificultades de prueba en un procedimiento iniciado en un Estado miembro que no haya participado en la misión.

Estadísticas sobre el curso dado a los casos comunicados. La comunicación de las decisiones administrativas y judiciales surgidas a raíz de los casos comunicados en virtud del Reglamento es obligatoria⁵². Aunque varios Estados miembros prevén crear departamentos encargados del seguimiento de los casos comunicados y de la elaboración de estadísticas, la mayoría no tienen de momento una gestión centralizada de esta información, y las estadísticas obtenidas son incompletas y poco fiables. La proporción de decisiones relativas a la delincuencia organizada es muy reducida. Ello podría explicarse por una escasa implicación de la delincuencia organizada en las infracciones aduaneras y agrícolas, por una definición limitada de la delincuencia organizada en el sistema jurídico de algunos Estados miembros, por una recalificación por parte de la autoridad judicial de las infracciones constatadas (por ejemplo en "asociación de delincuentes") o por la insuficiencia de pruebas en el expediente.

⁴⁸ En Polonia, la Oficina de relaciones internacionales del Tesoro es el interlocutor principal de la Comisión, pero también debe contactarse con las autoridades aduaneras en una serie de casos. Los dos servicios son departamentos del Ministerio de Hacienda.

⁴⁹ Artículo 3 del Reglamento 515/97.

⁵⁰ Con excepción de Polonia, Eslovaquia y Francia para las investigaciones aduaneras.

⁵¹ Artículo 20 del Reglamento.

⁵² Artículo 49; se hace por regla general a través del sistema OWNRES.

3.2. Medidas adoptadas por la Comisión en 2004

Mejora de la cooperación en el ámbito agrícola y aduanero. A raíz del informe temático de la DG BUDG sobre el tratamiento de los mensajes de asistencia mutua⁵³, la Comisión consultó a los Estados miembros y confirmó la necesidad:

- de reforzar la eficacia de los métodos de trabajo mediante un intercambio y un seguimiento de la información más modernos y rápidos;
- de garantizar un medio más favorable a la correlación entre los instrumentos de detección, investigación y persecución (articulación entre fichas de asistencia mutua, SID⁵⁴ y FIDE⁵⁵);
- de una mejor sinergia entre los objetivos respectivos de los distintos servicios de la Comisión.

En 2004, se inició un estudio de viabilidad con el fin de preparar la creación de un mensaje electrónico "Asistencia mutua (AM)/Comunicación de fraude".

Extensión de la cooperación a otros ámbitos. El 20 de julio de 2004, la Comisión transmitió una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa⁵⁶.

El Reglamento propuesto proporciona una base jurídica más detallada en la lucha contra el fraude y favorece la cooperación y la coordinación a escala comunitaria con la Comisión, en particular, la OLAF. La propuesta de Reglamento reviste un carácter horizontal; cubre todos los sectores de la lucha contra el fraude comunitario que no son aún objeto de una legislación sectorial, y en particular la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en la lucha contra el fraude intracomunitario al IVA⁵⁷, los fondos estructurales y los gastos directos. Cubre también la utilización de la información sobre las transacciones financieras sospechosas de blanqueo de productos del fraude comunitario. La cooperación debería centrarse en asuntos de importancia especial a escala comunitaria, es decir, que representen un perjuicio fiscal de al menos 500.000 € en caso de fraude al IVA y de 100.000 € en los otros casos.

⁵³ Informe temático de 2002 sobre el tratamiento de los mensajes de asistencia mutua en los Estados miembros.

⁵⁴ Base de datos "Sistema de información aduanera", prevista por el Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (DO C 316 de 27.11.1995). Una nueva interfaz común debería permitir almacenar una serie de información contenida en los mensajes de asistencia mutua.

⁵⁵ La creación del fichero europeo de identificación de los expedientes de investigación aduanera (FIDE) está prevista en el protocolo adicional de 8 de mayo de 2003 al Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (DO C 139 de 13.6.2003). El objetivo de FIDE es permitir a las autoridades competentes de un Estado miembros identificar a las autoridades competentes de los otros Estados miembros que investigan o han investigado sobre las mismas personas o empresas. COM(2004)509 final.

⁵⁶ COM(2004)509 final.

⁵⁷ El Reglamento propuesto tiene por vocación completar el Reglamento (CE) n°1798/2003 del Consejo de 7 de octubre de 2003 (DO L 264 de 15.10.2003), que sólo se refiere a la cooperación entre Estados miembros, y no entre los Estados miembros y la Comisión.

4. RECUPERACIÓN

La Comisión supervisa la recuperación de los importes indebidamente pagados por las Comunidades a raíz un error, fraude u otra irregularidad, así como la percepción de los recursos propios. En los ámbitos de gestión directa, la recaudación es competencia propia. En los ámbitos de gestión descentralizada, la competencia es compartida; la Comisión sigue los procedimientos de recaudación iniciados por los Estados miembros y aplica, en su caso, los procedimientos de liquidación.

En 2004, la Comisión adoptó varias medidas para mejorar la recaudación de los recursos propios, la agricultura, los fondos estructurales y los gastos directos.

4.1. Recursos propios tradicionales

Los Estados miembros son responsables de la recaudación de los recursos propios tradicionales. Deben llevar una "contabilidad A"⁵⁸ para el registro de las deudas aduaneras pagadas y/o garantizadas y una "contabilidad B" para el registro de las deudas no recuperadas ni garantizadas (o garantizadas pero impugnadas). La mayoría de las deudas anotadas en la contabilidad B son el resultado de fraudes o irregularidades detectados.

Un informe⁵⁹ analizó diecisiete casos de recaudación que fueron objeto de una comunicación de asistencia mutua de la OLAF, cada uno de los cuales afectaba a varios Estados miembros y tenía un impacto financiero superior a 1 millón de € en el presupuesto comunitario. Los casos seleccionados se referían a distintos bienes y utilizaban distintos mecanismos de fraude (valores en aduana manipulados, precios falsificados y falsas declaraciones de origen). La Comisión observó una mejora constante en el índice efectivo de recaudación de deudas (2% para la muestra examinada en 1994, 12% en 1998 y 15% en 2003).

Los Estados miembros son también responsables de registrar los datos de todos los casos de fraudes e irregularidades detectados en la base "OWNRES", cuando tengan un potencial impacto financiero sobre los recursos propios tradicionales superior a 10.000 €. Estos casos deberían normalmente aparecer también en la "contabilidad B", y la Comisión efectuó una comparación. Los resultados fueron poco satisfactorios. Al repetir este ejercicio en 2004, se apreciaron considerables mejoras.

El Reglamento (CE, Euratom) 2028/2004⁶⁰ obliga a los Estados miembros a tratar como no recuperables los importes de los recursos propios tradicionales superiores a 50.000 €, que no se hayan recuperado pasados cinco años a partir de la fecha en la cual la solicitud de pago se haya convertido en ejecutiva con carácter definitivo. Ello significa que estos casos (incluidas las deudas muy difícilmente recuperables resultantes de fraudes e irregularidades) deberán presentarse a la Comisión para su evaluación.

⁵⁸ Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000, DO L 130 de 31.5.2000.

⁵⁹ Informe de la Comisión - Informe sobre el seguimiento de los recursos propios tradicionales en casos de fraude e irregularidades, COM(2004)850 de 7.1.2005.

⁶⁰ DO L 352 de 27.11.2004.

4.2. Gastos directos

4.2.1. *El nuevo Reglamento financiero*

El nuevo Reglamento financiero⁶¹ mejora considerablemente la eficacia de la recaudación en materia de gastos directos. El recurso a la compensación es en adelante sistemático (artículo 73); la compensación se realizará hasta el total de los créditos de las Comunidades respecto a todo deudor titular de un crédito cierto, líquido y exigible frente a las Comunidades.

El artículo 72, apartado 2 confirma también la posibilidad para la institución de "formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados en una decisión que constituirá título ejecutivo". Esta medida ya estaba prevista por el artículo 256 del Tratado, pero ninguna norma desarrollaba sus disposiciones de aplicación.

Por otra parte, el nuevo Reglamento financiero introduce el carácter automático de la percepción de intereses de demora por los créditos no reembolsados en su vencimiento⁶², y aumenta considerablemente su importe⁶³.

4.2.2. *Garantías contractuales para una mejor gestión de los contratos*

El pago de anticipos o la concesión de una prefinanciación sin contrapartida en el momento del pago constituye un riesgo no desdeñable para los intereses financieros comunitarios. Sin embargo, esta herramienta es indispensable para la realización de algunas acciones que responden a los objetivos de las políticas comunitarias. El nuevo Reglamento financiero, y más concretamente el Reglamento sobre normas de desarrollo, prevén una serie de medidas que reducen este riesgo. Así pues, en los casos previstos por las normas de desarrollo, los contratantes o beneficiarios deben constituir una garantía previa antes de percibir una prefinanciación.

Los servicios de la Comisión se aseguran, por medio de disposiciones contractuales o convencionales estándar (incluso en los acuerdos con los países candidatos y los países terceros en el ámbito de la ayuda exterior o la participación en los programas comunitarios) de que se incluyan disposiciones eficaces en materia de recaudación.

4.2.3. *Recaudación mediante constitución en parte civil y medidas cautelares en las legislaciones de los Estados miembros*

El estudio publicado en el informe del último año⁶⁴ puso de manifiesto que en la mayoría de los Estados miembros la Comisión puede constituirse en parte civil con el fin de obtener indemnización de daños y perjuicios para garantizar la recaudación de los derechos de las Comunidades correspondientes a los gastos directos. La

⁶¹ Reglamento (CEE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO n° L 248 de 16.9.1989, p. 2002).

⁶² Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002 del Consejo, DO L 357 de 31.12.2002, artículo 86.

⁶³ El tipo de interés de demora será el tipo aplicado por el Banco Central Europeo incrementado en siete puntos porcentuales cuando el hecho generador del título de crédito sea un contrato público de suministro o de servicios, y en tres puntos y medio porcentuales en los demás casos. Se trata de un aumento neto con relación al tipo anterior, que era igual al tipo de referencia incrementado en un 1,5%.

⁶⁴ COM(2004)573.

constitución en parte civil durante un procedimiento penal se considera un instrumento eficaz para facilitar los esfuerzos de la Comisión en el cobro de las deudas relacionadas con los gastos directos. Ofrece varias ventajas, y en particular reduce la duración del procedimiento. En los Estados miembros que tienen un sistema jurídico de *common law*⁶⁵, la Comisión, aunque no pueda constituirse en parte civil, tiene no obstante la posibilidad de solicitar una compensación.

El informe de 2003 estableció asimismo que la Comisión puede por regla general pedir medidas cautelares⁶⁶ a partir de la fase de instrucción del procedimiento penal.

En 2004, la Comisión quiso profundizar en el análisis de las condiciones en las que puede representar a la Comunidad en un procedimiento judicial relativo a los gastos directos. El cuestionario presentado a los Estados miembros se refería a un caso práctico que implicaba a un agente económico en un fraude cometido en perjuicio de la Comisión. Dos Estados miembros no respondieron a esta parte del cuestionario⁶⁷. La totalidad de las respuestas figura en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Aunque existen semejanzas, los sistemas jurídicos nacionales prevén condiciones muy diferentes en cuanto al inicio de la acción civil por la Comisión. Esto resalta la necesidad para la Comisión de cooperar estrechamente con las autoridades judiciales. El informe de 2004 permitió también a la Comisión conocer mejor las condiciones que imponen los Derechos nacionales para presentar una solicitud de medida cautelar.

Constitución en parte civil. *La solicitud de constitución en parte civil.* En la mayoría de los Estados miembros, la Comisión debe presentar la solicitud. En Suecia, es la fiscalía quien presenta la solicitud. En Finlandia y Portugal, la fiscalía puede emprender tal acción si lo considera adecuado. En este caso, no es necesario que la Comisión presente una solicitud. Sin embargo, Finlandia destacó que si la Comisión solicita la reparación de un perjuicio basándose en hechos no incluidos en el acto de acusación presentado por el ministerio fiscal, debe presentar una solicitud exponiendo estos hechos, así como las pruebas que los demuestran.

En algunos Estados miembros, se exige también la presentación de todos los hechos en los que se basa la demanda⁶⁸ y/o el importe solicitado como indemnización⁶⁹. Además, en algunos Estados miembros⁷⁰, la demanda debe establecer claramente el vínculo de causalidad entre el fraude y la pérdida sufrida por el presupuesto

⁶⁵ Irlanda/Reino Unido

⁶⁶ Las medidas cautelares son las que el ministerio público o el juez pueden solicitar con el fin de impedir que el acusado disponga de sus activos antes de la decisión del tribunal. Estas medidas incluyen el embargo y la incautación de los bienes de la persona en cuestión.

⁶⁷ Luxemburgo y Malta. Cabe indicar que las respuestas de algunos Estados miembros no fueron lo suficientemente detalladas como para permitir determinar los elementos esenciales que la Comisión debe incluir en su solicitud de constitución en parte civil.

⁶⁸ República Checa, Grecia, Italia, Alemania y Suecia.

⁶⁹ República Checa, Grecia, Italia, Letonia y Eslovaquia.

⁷⁰ Francia, Hungría y Polonia.

comunitario. Solos dos Estados miembros⁷¹ mencionaron que la solicitud puede presentarse tras el inicio de la audiencia.

Exigencias relativas a la prueba en caso de constitución en parte civil. Todos los Estados miembros que respondieron aplican el principio de la libertad de prueba, ya sea mediante el examen de testigos o por un informe escrito. No obstante, los tribunales también están vinculados por la norma de la libre valoración de la prueba. Esto significa que ningún elemento de prueba presentado por la Comisión en relación con el daño, incluido un informe de auditoría elaborado por un experto autorizado, es necesariamente suficiente de por sí para probar que el contratante haya cometido una infracción.

Aunque, en principio, la prueba puede ser aportada por cualquier medio, tres Estados miembros indicaron que existen límites a la admisibilidad de un informe elaborado por un contable (a veces es necesario que el informe esté elaborado por un experto autorizado⁷² o por un experto nombrado por el tribunal⁷³). En la República Checa, el informe de un experto sólo es admisible si contiene cláusulas específicas. En Italia, se impone a las partes un límite cuantitativo, y por tanto también a la Comisión: puede citarse a un máximo de dos expertos que testifiquen ante el tribunal.

En otros Estados miembros, los informes de expertos contables son admisibles, pero su valoración se hace en función de determinadas condiciones específicas⁷⁴.

Medidas cautelares. Todos los Estados miembros que autorizan la constitución en parte civil aceptan también las solicitudes de medidas cautelares.

Autor de la petición de medida cautelar. Por regla general, corresponde a la parte perjudicada, y en consecuencia a la Comisión, presentar una petición al fiscal o al juez⁷⁵. Sólo dos Estados miembros mencionaron que tanto la Comisión como el fiscal pueden solicitar una medida cautelar durante el proceso⁷⁶.

La solicitud de medida cautelar. Los elementos que debe contener obligatoriamente la solicitud varían sensiblemente en los distintos Estados miembros. Algunos⁷⁷ no imponen obligaciones a este respecto. Por el contrario, la solicitud debe a veces ser muy detallada y contener, por ejemplo, el fundamento jurídico en el que se basa, la descripción de los hechos pertinentes, la prueba de la dispersión del patrimonio y la descripción de los elementos conocidos del patrimonio del contratante con su situación. Eslovaquia exige que la solicitud contenga una propuesta de medida cautelar.

⁷¹ Países Bajos, Eslovaquia.

⁷² República Checa.

⁷³ Polonia. El experto debe ser un experto reconocido por el tribunal o una persona considerada competente en un sector concreto.

⁷⁴ De esta manera, en Suecia, el informe debe presentarse personalmente durante la audiencia. En Eslovenia, el tribunal puede nombrar a un experto financiero que verifique el documento.

⁷⁵ Austria, Bélgica, República Checa, Grecia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Portugal, Suecia y Eslovenia.

⁷⁶ República Checa y Eslovaquia. Durante la fase de instrucción, la fiscalía puede presentar una solicitud incluso sin petición de la persona perjudicada, si la protección de los intereses de ésta así lo exige, y en particular si existe un riesgo de omisión por su parte.

⁷⁷ Austria, Bélgica, Grecia e Italia.

Por lo que se refiere al riesgo de desaparición de los elementos del patrimonio y, por tanto, la imposibilidad de recaudación, la carga de la prueba pesa en general sobre la parte perjudicada, es decir, la Comisión⁷⁸. Interesa por tanto a ésta presentar la solicitud con el mayor detalle posible. Por último, conviene señalar que en algunos Estados miembros con un sistema de *common law* existe el equivalente de las medidas cautelares. Se trata de las órdenes de embargo⁷⁹ y las órdenes de incautación⁸⁰.

4.3. Agricultura

En 2002, el importe total de las cantidades pendientes de recaudación relativas a las irregularidades en el sector del FEOGA-Garantía se estimó en 2.200 millones de €, según los datos comunicados por los Estados miembros en virtud de los artículos 3 y 5 del Reglamento (CEE) n°595/91⁸¹. En su Comunicación de diciembre de 2002⁸², que contemplaba, en particular, la mejora de la recaudación, la Comisión decidió constituir una "Task Force Recaudación" (TFR) compuesta por agentes de la OLAF y la DG AGRI. La TFR debía clarificar la situación de no recaudación y elaborar decisiones sobre la responsabilidad financiera en el marco del procedimiento formal de liquidación de cuentas en el ámbito del FEOGA-Garantía. La TFR comenzó su trabajo de auditoría en 2003 para los casos no recuperados anteriores a 1999 y superiores a 500.000 € cada uno. Este ejercicio, que se refería a nueve Estados miembros, puso de manifiesto que la suma total de los importes no recuperados era de 765 millones de €⁸³. A finales de 2004, la DG AGRI lanzó el procedimiento de liquidación de cuentas: se enviaron a los Estados afectados cartas formales en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CE) n°1663/95 sobre la responsabilidad financiera, con las propuestas de la Comisión sobre las correcciones financieras que deben aplicarse.

La TFR comenzó también las auditorías relativas a cerca de 3.400 casos por un importe inferior a 500.000 € cada uno, comunicados antes de 1999 y no recuperados hasta ahora (el impacto financiero total se calcula en aproximadamente 200 millones de €). La base de datos ECR (External Communications Registry), gestionada por la OLAF, contiene todas las comunicaciones transmitidas por los Estados miembros en el marco de los artículos 3 y 5 del Reglamento (CEE) n° 595/91 sobre las irregularidades relativas al FEOGA Garantía. Los Estados miembros debieron comprobar y completar estos datos, rellenar un formulario electrónico de autoevaluación sobre los resultados de las medidas de recaudación y formular una propuesta sobre la asunción de los importes no recuperados. La TFR verificará los datos transmitidos durante el año 2005, y el procedimiento formal de liquidación

⁷⁸ Sólo Finlandia señaló una excepción a este principio: la aplicación de una medida provisional como la prohibición de transferir, o la incautación, no requiere prueba del riesgo. En principio, basta con afirmar en la solicitud que el riesgo es bastante probable. Sin embargo, la solicitud debe describir cómo se manifiesta el riesgo en tal caso.

⁷⁹ Inglaterra y el País de Gales.

⁸⁰ Escocia.

⁸¹ DO L 67 de 14.3.1991

⁸² COM(2002)671 final.

⁸³ Este importe se entiende con exclusión de 32 casos comunicados antes de 1999 y relativos a un importe superior a 500.000 €, pero que han puesto de manifiesto incoherencias al comparar las comunicaciones con los resultados de la auditoría. Estos casos se tratarán prioritariamente en 2005.

podrá comenzar una vez hayan finalizado las comprobaciones y las eventuales auditorías suplementarias.

El trabajo de la TFR tuvo como efecto una mejor explotación de los datos comunicados por los Estados miembros. Este resultado responde a la voluntad "de mejorar la calidad de los datos disponibles en por lo que respecta a los pagos irregulares en el marco de la PAC", compromiso asumido por la Comisión en sus respuestas al informe especial n° 3/2004 del Tribunal de Cuentas⁸⁴.

4.4. Fondos estructurales

En el ámbito de los fondos estructurales, la recaudación de los importes indebidamente pagados a raíz de una irregularidad o un fraude la realizan los Estados miembros. El reembolso de estos importes a la Comisión puede hacerse por reducción o supresión de la participación financiera con posibilidad de reasignación de los fondos a otras operaciones cuando el programa en cuestión aún no está cerrado.

Los programas cofinanciados por los fondos estructurales son plurianuales y funcionan sobre la base de los pagos intermedios. La recaudación de las sumas indebidamente pagadas puede realizarse antes o después del cierre del programa. Para el período de programación 1994-1999, la fecha límite para la presentación de la solicitud de pago final a la Comisión era el 31 de marzo de 2003. Durante este período, la Comunidad cofinanció cerca de 1.000 programas por un importe total de aproximadamente 159.000 millones de €⁸⁵. Los servicios ordenadores y gestores de la Comisión (DG REGIO, EMPL, AGRI, FISH), asistidos por la OLAF, realizan el seguimiento administrativo y financiero con el fin de cerrar estos programas. Este seguimiento se basa, en particular, en las comunicaciones de irregularidades efectuadas por los Estados miembros sobre la base del Reglamento (CE) n°1681/94⁸⁶ y registradas en la base de datos ECR (External Communications Registry).

Para el periodo en cuestión, los Estados miembros comunicaron casos de irregularidades por un importe de 1.370 millones de €⁸⁷ en calidad de contribución comunitaria.

De estos casos, 5.028 se cerraron definitivamente en la Comisión; el importe correspondiente de 634,6 millones € se dedujo en el pago final. Además, para 2.604 casos relativos al mismo período, los Estados miembros comunicaron a la Comisión que los procedimientos administrativos y judiciales habían terminado a nivel nacional. Los servicios de la Comisión están elaborando decisiones sobre la imputación presupuestaria de los importes no recuperados.

Siguen abiertos 2.694 casos correspondientes a un importe pendiente de recuperación de cerca de 647 millones de €.

⁸⁴ Informe especial n° 3/2004 sobre la recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común, DO C 269 de 4.11.2004.

⁸⁵ Se trata de programas plurianuales. Esta cifra no incluye los proyectos directos financiados en el marco de los Fondos estructurales ni los proyectos cofinanciados por el Fondo de cohesión.

⁸⁶ DO L 178 de 12.7.1994.

⁸⁷ Situación según los datos contenidos en la base ECR a 18.4.2005.