



Bruselas, 11.7.2023
COM(2023) 405 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE
LAS REGIONES Y AL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Plan de acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el Fraude - revisión de 2023

{SWD(2023) 245 final}

1. INTRODUCCIÓN

La UE se enfrenta a grandes retos, como la inflación, la recuperación tras la pandemia, el cambio climático y la guerra de agresión contra Ucrania. Estos retos suponen una enorme presión para el presupuesto de la UE. Por lo tanto, es más importante que nunca que el presupuesto esté bien protegido y que los fondos de la UE lleguen a sus destinatarios. No hacerlo erosionaría la confianza en las instituciones de la UE y en la UE en su conjunto.

En este contexto, es el momento adecuado para hacer balance de los esfuerzos de la Comisión en la lucha contra el fraude y las irregularidades y para dar un nuevo impulso a estos esfuerzos.

Si bien la protección del presupuesto de la UE es una responsabilidad compartida entre la UE y sus Estados miembros¹, la Comisión Europea desempeña un papel de liderazgo a la hora de establecer las normas y crear el marco para esta responsabilidad compartida. Un instrumento clave para llevar a cabo esta función es la Estrategia de Lucha contra el Fraude (CAFS) de la Comisión y su plan de acción correspondiente, el último de los cuales se remonta a abril de 2019².

La CAFS de 2019 especificó que el plan de acción se revisaría y modificaría según sea oportuno. Hoy, las nuevas realidades a las que se enfrenta la Comisión en sus esfuerzos por proteger el presupuesto de la UE exigen dicha revisión. El objetivo es contar con un plan de acción específico y con impacto que aborde los crecientes retos a los que se enfrenta la UE en el ámbito de la lucha contra el fraude y que se base, al mismo tiempo, en el trabajo realizado en el marco del plan de acción de 2019.

Al igual que su predecesor, el plan de acción revisado pretende reforzar todas las fases del ciclo de lucha contra el fraude: prevención, detección, investigación y corrección. Complementa otras iniciativas políticas recientes o en curso, como la propuesta de un órgano interinstitucional encargado de las cuestiones de ética³, el paquete de lucha contra la corrupción⁴, la refundición en curso del Reglamento Financiero⁵, el mecanismo del Estado de Derecho⁶ y el mecanismo de condicionalidad⁷.

También complementa las investigaciones independientes llevadas a cabo por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea.

La presente Comunicación va acompañada del plan de acción revisado.

2. PREPARACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN REVISADO

El plan de acción revisado es el resultado de un amplio proceso de consulta interna de la Comisión, en particular a través de la Red de Prevención y Detección del Fraude (FPDNet), en la que están representados todos los servicios y agencias ejecutivas de la Comisión. El proceso fue dirigido por la OLAF en su calidad de servicio principal de la Comisión en materia de lucha contra el fraude y de presidente de la FPDNet. La principal conclusión de este proceso de

¹ Artículo 325, apartado 1, del TFUE.

² COM(2019) 196 final y SWD(2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final; COM(2023) 234 final – 2023/0135 (COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final; COM(2019) 343 final.

⁷ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

consulta es que, si bien la Estrategia de Lucha contra el Fraude de 2019 sigue siendo válida, el plan de acción que la acompaña debe actualizarse por una serie de razones.

En primer lugar, la aplicación del plan de acción de 2019 se ha completado ya en gran medida. Hasta la fecha, sesenta de las sesenta y tres acciones han finalizado o —en el caso de las acciones repetitivas o continuas, como la formación— están en curso de aplicación⁸. Son necesarias nuevas medidas para garantizar un progreso sostenido en materia de lucha contra el fraude.

En segundo lugar, desde 2019 se han producido una serie de acontecimientos importantes, como el inicio del nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, la puesta en marcha de NextGenerationEU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), y el inicio de las operaciones de la Fiscalía Europea.

Con vistas a preparar la revisión del plan de acción, la OLAF llevó a cabo una evaluación de la aplicación del plan de acción de 2019 mediante una encuesta entre los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas. Según la encuesta, las medidas más útiles del plan de acción de 2019 se refieren a la formación y la sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el fraude, el refuerzo de las herramientas informáticas de prevención del fraude, el trabajo de la FPDNet y la mejora de las estrategias de lucha contra el fraude.

La evaluación también generó numerosas ideas para la inclusión de nuevas acciones en el plan revisado, en particular sobre el uso de la prospección de datos y otras herramientas informáticas, la cooperación con la Fiscalía Europea y con las agencias descentralizadas.

Además, la OLAF ha recopilado y analizado los principales riesgos de fraude detectados por los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas, a fin de determinar cuáles son los riesgos de fraude más comunes y significativos. Se detectaron los riesgos de fraude principales siguientes:

- la falsificación de declaraciones y documentos en la contratación pública, las subvenciones y los gastos administrativos;
- la doble financiación;
- los conflictos de intereses, la corrupción, el favoritismo o la colusión;
- el uso indebido de información privilegiada;
- el plagio;
- la influencia indebida;
- las contrapartes poco fiables;
- el acceso indebido a dispositivos informáticos, sistemas y cuentas bancarias, así como el pirateo informático.

Importantes fuentes de material para el plan de acción revisado son también las resoluciones anuales del Parlamento Europeo sobre la protección de los intereses financieros de la UE⁹, los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo y las investigaciones de la OLAF.

A través de reuniones bilaterales y multilaterales y de una consulta escrita a los servicios de la Comisión y a las agencias ejecutivas, la OLAF reunió más de doscientas ideas sobre las nuevas

⁸ Las pocas acciones restantes requerían una actualización.

⁹ En particular, las Resoluciones del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2023 (P9_TA (2023) 0018) y de 7 de julio de 2022 (P9_TA(2022)0300).

acciones que deben incluirse y sobre las acciones que deben continuar del plan de acción de 2019.

La selección final y la formulación de las acciones han ido guiadas por la ambición de contar con un plan de acción específico y que produzca los mayores efectos posibles. Además, se ha buscado un equilibrio óptimo entre la necesidad de continuidad y la necesidad de renovación e innovación. Se ha dado prioridad a las acciones relacionadas con los nuevos avances y a las acciones que abordan los riesgos de fraude importantes.

3. LOS SIETE TEMAS DEL PLAN DE ACCIÓN REVISADO

Las cuarenta y cuatro acciones se agrupan en siete temas que reflejan las prioridades de la Comisión en la lucha contra el fraude.

1. Fomentar la digitalización y el uso de herramientas informáticas para luchar contra el fraude

El proceso de consulta concluyó que la digitalización debería ser una prioridad importante para la Comisión a la hora de avanzar en su programa de lucha contra el fraude. En particular, se necesitan más soluciones informáticas corporativas para que la lucha contra el fraude sea más eficaz y eficiente. Por consiguiente, la Comisión seguirá estudiando las posibilidades de aumentar la digitalización y la interoperabilidad. También es necesario seguir reforzando y ampliando el uso de las herramientas informáticas existentes, como Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² e IMS¹³, para prevenir, detectar e investigar el fraude. La futura empresa Arachne se desarrollará con fines de puntuación de riesgos y prospección de datos en todos los modos de gestión, mientras que la OLAF estudiará las opciones digitales para mejorar su comunicación en lo relativo a sus investigaciones con otros servicios de la Comisión y agencias ejecutivas.

2. Ayudar a los Estados miembros a reforzar la protección del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los fondos de cohesión, los fondos agrícolas y pesqueros

El MRR es un nuevo instrumento con mecanismos específicos de control y lucha contra el fraude. Por lo tanto, requiere una atención especial para garantizar que no queden sin detectar lagunas o vulnerabilidades al fraude. Por consiguiente, la Comisión proseguirá sus esfuerzos para prevenir y detectar el fraude que afecte al MRR, en particular mediante un análisis minucioso de los riesgos relacionados con el fraude, la corrupción, la doble financiación y los conflictos de intereses y mediante auditorías centradas en la protección de los intereses financieros de la UE. En la gestión compartida, la Comisión desempeña un papel importante, en particular proporcionando apoyo y orientación a los Estados miembros en una serie de temas, como el desarrollo de estrategias de lucha contra el fraude y la notificación de irregularidades y fraude en el sistema de gestión de irregularidades (IMS). El plan de acción

¹⁰ Arachne es una herramienta informática integrada para la puntuación de riesgos y la prospección y el enriquecimiento de datos, desarrollada para apoyar a las autoridades de gestión en sus controles administrativos y de gestión en el ámbito de los Fondos Estructurales. Arachne puede utilizarse para puntuar los riesgos relacionados, en particular, con la doble financiación y los conflictos de intereses.

¹¹ EDES es el Sistema de Exclusión y Detección Precoz, desarrollado para evitar que personas y entidades poco fiables reciban fondos de la UE en régimen de gestión directa e indirecta.

¹² SUMMA es el Sistema Financiero Central de la Comisión Europea, desarrollado para sustituir al sistema actual, el ABAC.

¹³ IMS, el sistema de gestión de irregularidades, desarrollado para permitir a los Estados miembros de la UE y a los países candidatos cumplir su obligación legal de notificar a la Comisión las irregularidades relacionadas con el gasto. Sobre la base de los datos del IMS, la Comisión lleva a cabo análisis operativos y estratégicos y publica el informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

prevé que los servicios de la Comisión afectados por la gestión compartida y la OLAF refuercen su apoyo específico a las autoridades de los Estados miembros.

3. Reforzar la protección de los fondos en régimen de gestión indirecta y en el ámbito de las relaciones exteriores

La protección de los fondos en régimen de gestión indirecta se confía a organizaciones asociadas. Sin embargo, la responsabilidad sigue incumbiendo a la Comisión, que debe garantizar un alto nivel de protección de dichos fondos. Por lo tanto, los socios ejecutantes deben notificar sistemáticamente el fraude detectado a la Comisión. Con este fin, la Comisión proporcionará un mayor apoyo y sensibilización dirigidos a estos socios, insistiendo al mismo tiempo en sus obligaciones legales de cooperación.

4. Reforzar la capacidad de la UE para luchar contra el fraude aduanero y proteger los ingresos de la UE

A la hora de impulsar la capacidad de la UE para luchar eficazmente contra el fraude aduanero, las herramientas analíticas y el intercambio de datos desempeñan un papel importante. La Comisión seguirá desarrollando estas herramientas analíticas e incrementará el intercambio de datos. Con el fin de proteger los ingresos derivados del Pacto Verde, la Comisión pondrá en marcha medidas para minimizar los riesgos de fraude asociados al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, el régimen para el comercio de derechos de emisión de la UE y otros recursos propios nuevos.

5. Reforzar la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE

La arquitectura de lucha contra el fraude de la UE está formada por un gran número de actores que deben colaborar de manera coordinada para proteger, en la medida de lo posible, los intereses financieros de la UE. El panorama cada vez más complejo de la lucha contra el fraude y la sofisticación de los defraudadores hacen que la cooperación y la coordinación a través de las fronteras organizativas sean más importantes que nunca. La Comisión seguirá desarrollando la cooperación con socios clave, como las autoridades de los Estados miembros y la Fiscalía Europea, para luchar contra el fraude. Asimismo, reforzará su apoyo a las agencias descentralizadas y a las empresas comunes, protegerá a los periodistas de investigación —por ser estos importantes fuentes de información— y estudiará la posibilidad de aumentar la participación de la sociedad civil en la lucha contra el fraude.

6. Reforzar la gobernanza en materia de lucha contra el fraude de la Comisión y mantener un alto grado de coordinación y cooperación entre los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas

Si bien se han realizado progresos considerables en términos de refuerzo de la gobernanza en materia de lucha contra el fraude y de mejora de la coordinación, la cooperación y los procesos en la Comisión, estos esfuerzos deben mantenerse y consolidarse en ámbitos específicos para seguir siendo eficaces y eficientes a largo plazo. La OLAF seguirá apoyando a los servicios de la Comisión y a las agencias ejecutivas a través del FPDNet y de su asesoramiento sobre estrategias de lucha contra el fraude. Además, la política de lucha contra el fraude debe considerarse en el contexto político general de la UE. Las consideraciones en materia de lucha contra el fraude deben integrarse en mayor medida en otros ámbitos políticos que están intrínsecamente vinculados a la lucha contra el fraude —por ejemplo, la lucha contra la corrupción y la defensa del Estado de Derecho— y debe sacarse mayor partido a las sinergias.

7. Reforzar la cultura ética y de lucha contra el fraude en la Comisión

Sigue siendo necesario incrementar los conocimientos y mantener un alto nivel de sensibilización entre el personal de la Comisión sobre cuestiones éticas y de lucha contra el fraude. Tener en cuenta consideraciones éticas y de lucha contra el fraude debe ser algo natural y espontáneo para todo el personal de la Comisión, en particular para aquellos cuyas tareas impliquen la gestión o el control de los fondos de la UE, así como para los miembros de la Comisión. La Comisión reforzará gradualmente la formación y la sensibilización en materia de ética y lucha contra el fraude de manera holística, dado que ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. Asimismo, la Comisión reforzará la base de conocimientos en materia de lucha contra el fraude e integrará las consideraciones de lucha contra el fraude en su proceso de contratación.

4. APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN REVISADO

La OLAF coordinará y supervisará la aplicación del plan de acción revisado e informará periódicamente al Consejo de Administración de la Comisión sobre sus progresos. A fin de garantizar unos esfuerzos sostenidos para reducir el fraude en el presupuesto de la UE, la OLAF trabajará con los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas para garantizar que las acciones pertinentes queden reflejadas en las estrategias de lucha contra el fraude a nivel de servicio, los planes de gestión y los informes anuales de actividad.

Cada año, la Comisión informará a las demás instituciones de la UE y al público sobre las medidas adoptadas a escala de la UE y en los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la UE, incluida la aplicación del plan de acción. Se desarrollarán indicadores internos para hacer un seguimiento de los avances.

Por tanto, la Comisión velará por que los resultados de las acciones para combatir el fraude se pongan a disposición del público. Esto debería contribuir a aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la UE y a garantizar que la lucha contra el fraude siga ocupando un lugar destacado en la agenda política de la UE.

El plan de acción revisado se aplicará entre 2023 y 2026 y podrá modificarse en caso necesario.