



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 12.7.2006  
COM(2006) 378 final

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

**Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude -  
Informe anual 2005**

{SEC(2006)911}

{SEC(2006)912}

## ÍNDICE

Introducción .....	4
1. Balance del enfoque estratégico global 2001-2005 para la protección de los intereses financieros de las Comunidades.....	5
1.1. Política legislativa antifraude global.....	5
1.2. Nueva cultura de cooperación.....	8
1.3. Prevenir y luchar contra la corrupción en las instituciones.....	9
1.4. Refuerzo de la dimensión judicial penal .....	10
1.5. Conclusión.....	12
2. Resultados de la lucha antifraude: estadísticas relativas a los fraudes y otras irregularidades comunicadas por los Estados miembros en virtud de los Reglamentos sectoriales .....	12
2.1. Recursos propios tradicionales.....	14
2.2. Gastos agrícolas (FEOGA-Garantía) .....	15
2.3. Medidas estructurales.....	15
2.4. Fondos de preadhesión.....	16
3. Medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión en 2005 .....	17
3.1. Medidas adoptadas por los Estados miembros .....	17
3.1.1. Nuevas medidas de alcance horizontal .....	17
3.1.2. Nuevas medidas en el ámbito de los recursos propios comunitarios.....	18
3.1.3. Nuevas medidas en el ámbito de los gastos agrícolas.....	19
3.1.4. Nuevas medidas en el ámbito de las acciones estructurales .....	19
3.2. Medidas operativas de lucha contra el fraude adoptas por la Comisión .....	20
3.3. Medidas complementarias para la protección de los intereses financieros de las Comunidades.....	20
3.3.1. Estado de ratificación del Convenio de 26 de julio de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y de sus protocolos por parte de los Estados miembros.....	20
3.3.2. Sistema de información aduanera (SIA) y ratificación del Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y de su Protocolo por el que se crea una base de datos de identificación de los expedientes aduaneros (FIDE) .....	21
3.3.3. Acuerdo con Philip Morris International .....	22

4.	Recuperación.....	22
4.1.	Procedimientos nacionales de recuperación en el marco de un procedimiento civil o administrativo.....	23
4.2.	Recuperación por las instituciones.....	27
4.3.	Grupo de trabajo para la recuperación en el ámbito del FEOGA Garantía .....	28
4.4.	Reforma del sistema de seguimiento financiero de las irregularidades en el ámbito de la política agrícola .....	30
5.	Procedimientos de certificación de las cuentas.....	30
5.1.	Programa operativo para una declaración de fiabilidad positiva .....	30
5.2.	Certificación de buena gestión de los gastos públicos en los Estados miembros .....	31

## INTRODUCCIÓN

La protección de los intereses financieros comunitarios y la lucha contra el fraude constituyen un ámbito de responsabilidad compartida entre la Comunidad y los Estados miembros. La Comisión redacta cada año en cooperación con los Estados miembros un informe en el que se presentan las nuevas medidas adoptadas para cumplir estas obligaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 280 del Tratado CE. Este informe se publica y va dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo.

En el **primer punto** del informe, la Comisión presenta **el balance de su enfoque estratégico global quinquenal, 2001-2005**, para la protección de los intereses financieros comunitarios. A pesar de los numerosos obstáculos encontrados, el balance global de la aplicación de los objetivos y acciones programados es satisfactorio.

En el **segundo punto** se resumen los **resultados de las estadísticas sobre los casos de irregularidades comunicados** en virtud de los Reglamentos sectoriales.

El **tercer punto** comprende, por una parte, una selección ilustrativa de las **medidas adoptadas en 2005** por los Estados miembros, y, por otra, los esfuerzos desplegados por la Comisión para mejorar la eficacia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Se convino con los Estados miembros presentar dos temas específicos recogidos en los puntos 4 y 5 del informe. **El cuarto punto** presenta las medidas adoptadas **con el fin de mejorar la recuperación** de las sumas no percibidas o indebidamente pagadas. 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 **quinto y último punto** se dedica a **la certificación de las cuentas**. La mayoría del presupuesto europeo se administra en cooperación con los Estados miembros. Este punto incluye, en particular, una breve comparación de los principios y normas de control y de los sistemas de certificación (si los hay) aplicados por los Estados miembros.

En el informe sólo se ofrece un resumen y una visión de conjunto de las medidas adoptadas y resultados obtenidos por los veinticinco Estados miembros. Simultáneamente, la Comisión publica dos documentos de trabajo<sup>1</sup>: un inventario de las contribuciones de los Estados miembros y las estadísticas de las irregularidades comunicadas por éstos.

---

<sup>1</sup> «Inventario de las medidas adoptadas por los Estados miembros» y «Análisis estadístico de las irregularidades».

Los informes de los años anteriores, así como los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión correspondientes, están disponibles en el sitio Internet de la OLAF<sup>2</sup>.

## **1. BALANCE DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO GLOBAL 2001-2005 PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES**

La protección de los intereses financieros de las Comunidades ha de basarse en una estrecha cooperación entre el nivel nacional y el comunitario. La Comisión quiso establecer un enfoque estratégico global de esta protección, que incluyera todas las acciones que puedan contribuir a este objetivo común, con el fin de garantizar la convergencia del esfuerzo de todas las autoridades nacionales e instituciones afectadas por la prevención. Dicho enfoque incluye la actividad operativa, el seguimiento financiero, las sanciones aplicadas, la prevención y la preparación de la legislación que enmarca todas estas actividades, ya se trate del primer o del tercer pilar.

En su enfoque estratégico global adoptado el 28 de junio de 2000<sup>3</sup>, a raíz de la inclusión en el Tratado de Ámsterdam del artículo 280 del Tratado CE (TCE) y de la creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en 1999, la Comisión estableció sus objetivos políticos y generales para el período 2001 - 2005. La Comisión identificó cuatro ejes principales para la protección de los intereses financieros:

- una política legislativa antifraude global;
- una nueva cultura de cooperación;
- un planteamiento interinstitucional de prevención y lucha contra la corrupción;
- el refuerzo de la dimensión judicial penal.

La aplicación de esta estrategia global se concretó en los planes de acción 2001-2003<sup>4</sup> y 2004-2005<sup>5</sup>.

### **1.1. Política legislativa antifraude global**

La Comisión ha procurado que la política antifraude esté regulada por un enfoque legislativo horizontal y trans-pilares, que integre todos los sectores que puedan verse afectados por el fraude y la corrupción. La legislación antifraude debe prever el seguimiento y la cooperación, y también la prevención y la detección.

---

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html)

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude – por un enfoque estratégico global, COM(2000) 358 final.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude - Plan de acción 2001-2003, COM(2001) 254 final.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Protección de los intereses financieros de las Comunidades - Lucha contra el fraude - Plan de acción 2004-2005, COM(2004)544 final.

En 2001, la Comisión anunció la creación de un mecanismo<sup>6</sup> interno «fraud-proofing» cuya finalidad era la mejora de la calidad de la legislación y de la gestión de los contratos con el fin de reforzar su blindaje contra el fraude. Desde 2003, un grupo interservicios identifica cada año las iniciativas legislativas y los modelos de contrato en elaboración que podrían presentar un riesgo importante para los intereses financieros comunitarios. Se consulta a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en las primeras fases del procedimiento de elaboración de tales proyectos. Durante el período 2004-2005, la Oficina examinó un total de 28 iniciativas.

La introducción del euro se acompañó de numerosas medidas de lucha contra la falsificación de monedas y billetes a lo largo del periodo de programación considerado. La Comisión continuó desarrollando el marco jurídico de acción e intervención y el marco de cooperación internacional específica.

En una Comunicación de 2002<sup>7</sup> sobre la mejora de la recuperación de los fondos agrícolas indebidamente pagados antes de 1999, la Comisión anunció la creación de un «Grupo de Trabajo para la Recuperación» (GTR) con el fin de clarificar la situación de no recuperación y de preparar decisiones sobre la responsabilidad financiera en el marco del procedimiento formal de liquidación de cuentas en el ámbito del FEOGA-Garantía (véase el apartado 4.2.).

El nuevo Reglamento financiero<sup>8</sup>, que entró en vigor en 2003, refuerza considerablemente la protección de los intereses financieros comunitarios:

- Mejora la eficacia de la recuperación.
- Prevé el paso de una contabilidad de caja a una contabilidad de ejercicio. De este modo, desde 2005 la Comisión cumple las normas internacionales de contabilidad pública más estrictas, mejora la gestión diaria de los fondos y reduce al mínimo los riesgos de errores o irregularidades.
- Prevé un sistema de información que permite excluir de los procesos de contratación pública por decisión administrativa a los licitadores que hayan sido condenados penalmente y a los candidatos no fiables o que hayan proporcionado información engañosa o fraudulenta. Un mecanismo similar se introdujo en la Directiva sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras públicas<sup>9</sup>. La Comisión, en su

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión sobre el blindaje de la legislación y de la gestión de los contratos contra el fraude de 7.11.2001, SEC(2001) 2029 final.

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la mejora de la recaudación de los créditos comunitarios derivados de la gestión directa y compartida de los gastos comunitarios, COM(2002) 671 final.

<sup>8</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, DO L 248 de 16.9.2002.

<sup>9</sup> La Directiva (CE) 2004/18 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L134 de 30.4.2004) establece un sistema de información que permite excluir de los contratos públicos a los licitadores condenados penalmente.

Comunicación sobre la transparencia<sup>10</sup>, contempló estudiar las posibilidades de incrementar el uso del sistema de exclusión y tiene previsto presentar propuestas en este sentido en la propuesta modificada acerca de la revisión del Reglamento financiero<sup>11</sup>.

En 2004, la Comisión adoptó propuestas de Reglamentos que modificaban los Reglamentos relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF<sup>12</sup>. Estas propuestas tenían por objeto, en particular, clarificar las normas sobre el intercambio de información entre la Oficina y las instituciones, órganos y organismos comunitarios y permitir a la Oficina concentrarse en sus prioridades operativas y acelerar sus investigaciones para reforzar su eficacia. Las propuestas tienen también por objeto reforzar los derechos procesales de las personas sujetas a las investigaciones. A raíz de estas propuestas, el Parlamento Europeo y el Consejo pidieron una evaluación complementaria de los resultados del funcionamiento de la Oficina, que la Comisión presentó en octubre de 2004<sup>13</sup>. El Tribunal de Cuentas elaboró un informe especial sobre la gestión de la Oficina<sup>14</sup>, acompañado de varias recomendaciones. En julio de 2005<sup>15</sup>, el Parlamento Europeo organizó una audiencia pública sobre el refuerzo de la OLAF, que permitió constatar que la estructura operativa de la Oficina, independiente en sus investigaciones pero administrativamente integrada en la Comisión, funciona.

Teniendo en cuenta todo esto, la Comisión adoptó el 24 de mayo de 2006 una propuesta que completa las proyecciones de la de febrero de 2004, a la que sustituye. Esta propuesta trata, en particular, de la gobernanza y de la cooperación entre las instituciones y el Comité de vigilancia a través de las reuniones de este último con representantes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el marco de un diálogo estructurado. Prevé también la designación de un Consejero supervisor encargado de emitir dictámenes en una serie de casos y se propone especificar el mandato del Director General de la OLAF.

**Acontecimientos del año 2005.** En 2005, la Comisión adoptó su segundo informe<sup>16</sup> sobre la aplicación del Reglamento «lista negra»<sup>17</sup> en los Estados miembros. Este

---

<sup>10</sup> Comunicación a la Comisión del Presidente, la Sra. Wallström, el Sr. Kallas, la Sra. Hübner y la Sra. Fischer Boel por la que se propone el lanzamiento de una iniciativa europea de transparencia, SEC(2005) 1300.

<sup>11</sup> La Comisión adoptó el 18.5.2006 una propuesta modificada de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, COM ( 2006) 213 final.

<sup>12</sup> Propuestas de Reglamentos por los que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1073/1999 y (Euratom) n° 1074/1999 relativos a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), COM(2004) 103 y 104.

<sup>13</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación complementaria de las actividades de la OLAF, SEC(2004) de 1370. Véase también el informe de la Comisión, «Evaluación de las actividades la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude», COM(2003) 154 final.

<sup>14</sup> Tribunal de Cuentas, informe especial 1/2005 relativo a la gestión de la OLAF acompañado de las respuestas de la Comisión, DO C 202 de 8.8.2005.

<sup>15</sup> Audiencia de 12 y 13 de julio de 2005 titulada «Refuerzo de la OLAF: revisión del Reglamento sobre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude».

<sup>16</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento n° 1469/95 (Lista negra), COM(2005) de 520.

Reglamento prevé la identificación de los agentes económicos que presentan un riesgo para el presupuesto comunitario en el ámbito del FEOGA Garantía, la información a la Comisión y los Estados miembros y la aplicación de medidas de prevención. El informe constata los resultados discretos de la aplicación de este Reglamento. A través de este informe, la Comisión desea suscitar un amplio debate con las instituciones sobre la necesidad y las orientaciones de una posible reforma del mecanismo de exclusión.

## 1.2. Nueva cultura de cooperación

Desde 2001, la Comisión ha realizado esfuerzos para ayudar a los diez nuevos Estados miembros y a los países candidatos a asimilar el acervo comunitario en materia de protección de los intereses financieros. Los diez nuevos Estados miembros, Rumanía y Bulgaria crearon servicios nacionales de coordinación antifraude (AFCOS) responsables de todos los aspectos legislativos, administrativos y operativos de la protección de los intereses financieros de las Comunidades, que han resultado muy útiles. Los diez nuevos Estados miembros se prepararon de forma satisfactoria para su nueva tarea de protección de los intereses financieros de las Comunidades, por lo que su integración se desarrolló sin dificultades especiales. Con el fin de facilitar el proceso de adhesión de Rumanía y Bulgaria, la OLAF reforzó sus actividades y su eficacia operativa trasladando a un funcionario de enlace a ambos países.

En 2004, la Comunidad Europea y sus Estados miembros consiguieron firmar un Acuerdo de cooperación<sup>18</sup> con la Confederación Helvética, con el fin de luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudicara sus intereses financieros.

También en 2004, la Comisión propuso la aprobación de un Reglamento en materia de asistencia administrativa mutua<sup>19</sup>. El Reglamento proporcionaría una base jurídica detallada y tendría carácter horizontal, ya que cubre todos los sectores de la lucha contra el fraude comunitario que no son aún objeto de una legislación sectorial.

**Acontecimientos del año 2005.** Determinadas transacciones comerciales internacionales que suponen una infracción de las reglamentaciones aduaneras, incluidas las normas relativas a la propiedad intelectual, causan un perjuicio a la economía y a los intereses fiscales de los Estados miembros y van en detrimento de los ingresos aduaneros del presupuesto de la Unión Europea. El comercio con China ha sido fuente de problemas a lo largo de los últimos años. En 2004 se negoció y firmó un Acuerdo de cooperación que entró en vigor en 2005 cuyo objetivo es

---

<sup>17</sup> Reglamento (CE) nº 1469/95 del Consejo, de 22 de junio de 1995, relativo a las medidas que deben adoptarse en relación con determinados beneficiarios de operaciones financiadas por la sección de Garantía del FEOGA (DO L 145 de 29.6.1995, p.1995).

<sup>18</sup> Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Helvética, por otra, para luchar contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a sus intereses financieros, COM(2004) 559 final y DO C 244 de 1.10.2004.

<sup>19</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal, COM(2004) 509 final.

mejorar la asistencia mutua en materia aduanera entre la Comunidad y China. El apartado operativo de dicho Acuerdo lo gestiona la OLAF.

En los locales de la OLAF se ha instalado una infraestructura técnica permanente (POCU) para favorecer una cooperación más estrecha y mejorar el apoyo a las operaciones aduaneras conjuntas de los Estados miembros. La POCU permitirá la ejecución rápida de las operaciones aduaneras conjuntas con una mejor cooperación y a un menor coste. La primera operación cubierta por la nueva infraestructura fue la operación «FAKE», que afectó a productos falsificados procedentes de China. Organizada en mayo de 2005, consiguió resultados muy satisfactorios (véase el apartado 3.2.).

Se han modificado y actualizado<sup>20</sup> los Reglamentos que obligan a los Estados miembros, en el ámbito de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, a comunicar a la Comisión los casos en los que existe una sospecha de irregularidad contra los Reglamentos sectoriales, con el fin de garantizar una aplicación armonizada. La armonización continuará con la modificación del Reglamento aplicable al ámbito agrícola.

Mediante Decisión de la Comisión<sup>21</sup>, se modificó el estatuto del Comité Consultivo de coordinación de la lucha antifraude con el fin de adaptarlo a los cambios registrados desde su creación en 1994, como la inserción del artículo 280 TCE en el Tratado de Ámsterdam, la creación de la OLAF en 1999 o la introducción del euro. El Comité, compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión, asiste a la Comisión en todas las cuestiones relativas a la protección de los intereses financieros comunitarios.

### **1.3. Prevenir y luchar contra la corrupción en las instituciones**

De acuerdo con el cometido que le fue asignado en 1999 por el legislador, la OLAF ha seguido ocupándose de la prevención y lucha contra la corrupción. El Tribunal de Justicia Europeo confirmó en varias ocasiones la legalidad y la coherencia del marco interinstitucional de las investigaciones internas que se aplica de manera general a las instituciones, órganos y organismos<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Reglamento (CE) nº 2035/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1681/94 relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia, DO L 328 de 15.12.2005, y Reglamento (CE) nº 2168/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1831/94 relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, DO L 345 de 28.12.2005.

<sup>21</sup> Decisión de la Comisión de 25 de febrero de 2005 por la que se modifica la Decisión 94/140/CE por la que se crea un Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude, DO L 71 de 17.3.2005.

<sup>22</sup> El Tribunal de Justicia Europeo, mediante su decisión en el asunto C-167/02 P, confirmó, el 30 de marzo de 2004, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia T-17/00 de 26 de febrero de 2002 por la que se declaraba inadmisibile el recurso de 71 miembros del Parlamento Europeo. Este recurso pedía la anulación de la decisión del Parlamento de 18 de noviembre de 1999 – por la que se modificaba su reglamento interno - que autorizaba a la OLAF a efectuar su misión de investigaciones internas también en el Parlamento Europeo. En 2003, el Tribunal decidió en los asuntos C-11/00 y C-15/00 que la OLAF

Los protocolos de acuerdo celebrados por la OLAF con el Servicio de auditoría interna (IAS)<sup>23</sup> en 2001 y con la IDOC en 2004<sup>24</sup>, que describían sus ámbitos de actividad respectivos, permitieron una cooperación fructífera entre estas entidades. Los frecuentes contactos entre la OLAF y la IDOC a lo largo de 2005 permitieron la coordinación de sus acciones en casos concretos.

En el marco de la reforma administrativa, se adoptaron algunas medidas para sensibilizar a los funcionarios y agentes de la Comisión sobre los principios de una buena gestión de los proyectos, los conflictos de intereses y sobre la conducta a observar en caso de sospecha de actos graves reprobables, capaces de perjudicar los intereses de las Comunidades.

La propuesta de la Comisión por la que se modifica el marco jurídico relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF, adoptada el 24 de mayo de 2006, cubre, en particular, la mejora de la información de las instituciones y la posibilidad, en materia de investigación interna, de no presentar el informe final a las autoridades judiciales competentes cuando los hechos sean de escasa gravedad, el perjuicio financiero sea menor y existen medidas internas que permitan un seguimiento adecuado, con transmisión a la institución, órgano u organismo en cuestión.

#### **1.4. Refuerzo de la dimensión judicial penal**

Las dificultades vinculadas a la incompatibilidad de los sistemas jurídicos nacionales y al tratamiento de asuntos jurídicos complejos, y a menudo transnacionales, han llevado a la Comisión a abordar este cuarto reto en su enfoque estratégico global.

En 2001, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Directiva relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad<sup>25</sup>. Esta propuesta tiene por objeto agrupar en un instrumento comunitario algunas disposiciones de derecho penal (en particular, la definición de los comportamientos ilegales, responsabilidades y sanciones y la cooperación con la Comisión) que se encontraban en el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades<sup>26</sup> y sus protocolos<sup>27</sup>.

---

podía investigar en caso de sospecha de fraude e irregularidad en el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ya que el Reglamento (CE) n° 1073/1999 era aplicable. El Tribunal canceló también las decisiones del BCE y el BEI que reservaban la posibilidad de llevar a cabo tales investigaciones a sus propios servicios internos.

<sup>23</sup> Protocolo de acuerdo OLAF - IAS de 25.7.2001, SEC(2003) 884/2.

<sup>24</sup> Decisión de la Comisión C (2004)1588 final/4 de 28.4.2004.

<sup>25</sup> COM (2001) 272 final, DO C 240E de 28.8.2001, modificada en 2002 a raíz de las observaciones del Tribunal de Cuentas y del Parlamento Europeo, COM (2002) 577 final.

<sup>26</sup> Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 26 de julio de 1995, DO C 316 de 27.11.1995.

<sup>27</sup> Primer protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 313 de 23.10.1996. Protocolo relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 151 de 20.5.1997. Segundo protocolo al convenio sobre la protección de los intereses financieros comunitarios, Declaración conjunta con respecto al artículo 13, apartado 2. Declaración de la Comisión relativa al artículo 7, DO C 221 de 19.7.1997.

Dicho Convenio, su primer protocolo y el protocolo relativo a la competencia del Tribunal de Justicia entraron en vigor en 2002, lo que permitió incrementar la cooperación judicial en varios ámbitos. La Comisión recomienda al Consejo que invite a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para reforzar la legislación penal nacional, a reconsiderar sus reservas con relación a los instrumentos del convenio y a ratificar el segundo protocolo. La Comisión prepara actualmente un segundo informe<sup>28</sup> sobre la aplicación del Convenio y sus protocolos ya en vigor, que debería adoptarse a finales de 2007 y abarcará los veinticinco Estados miembros.

La voluntad de ir más lejos en la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el UE, que se convirtió en la piedra angular de la cooperación judicial penal, hizo que se intensificara la actividad legislativa en los ámbitos del título VI del TUE. Esta actividad tuvo efectos favorables, en particular, sobre la protección de los intereses financieros comunitarios. Por ejemplo, la aprobación de una decisión marco relativa a la orden de detención europea<sup>29</sup> en 2002 facilita considerablemente la detención de una persona y su entrega por un Estado miembro a otro para el ejercicio de diligencias penales o para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativa de libertad.

El protocolo de acuerdo celebrado por la OLAF y Eurojust en 2003 prevé una comunicación recíproca de la información y la cooperación con el fin de proteger los intereses financieros comunitarios. La OLAF y Eurojust adoptaron en 2004 las disposiciones prácticas de aplicación de este acuerdo. Se creó un grupo de enlace OLAF-Eurojust con el fin de garantizar la aplicación del acuerdo. El grupo celebró reuniones regulares durante el año 2005. En este marco, Eurojust cooperó con la OLAF y las autoridades nacionales en una serie de casos de la OLAF y participó en las investigaciones y en las persecuciones relacionadas con estos casos.

El acuerdo celebrado por la OLAF y Europol en 2004 prevé el refuerzo de los intercambios de información estratégicos y técnicos, así como de los intercambios de información sobre la evaluación de las amenazas y el análisis de los riesgos en los ámbitos de interés común. En 2005, la colaboración entre la Oficina y Europol se intensificó, sobre todo por lo que se refiere a la lucha contra el contrabando, así como en el ámbito de la falsificación del euro. La Oficina mantiene también contactos con organismos internacionales como Interpol o la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

En 2001, la Comisión adoptó un Libro Verde<sup>30</sup> destinado a lanzar el debate sobre la creación de un Fiscal europeo para luchar de forma más eficaz contra la criminalidad que perjudica los intereses financieros de las Comunidades Europeas. El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, adoptado por el Consejo Europeo en junio de 2004 pero aún no ratificado por todos los Estados miembros, prevé, en su artículo III-274 que el Consejo, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, puede instituir una Fiscalía europea a partir de Eurojust para combatir las

---

<sup>28</sup> Informe de la Comisión sobre la aplicación por los Estados miembros del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus protocolos, COM(2004) 709.

<sup>29</sup> Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190 de 18.7.2002.

<sup>30</sup> Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal europeo, COM(2001) de 715.

infracciones que perjudican los intereses financieros de la Unión. Dicha Fiscalía será competente para buscar, perseguir y llevar a juicio a los autores y cómplices de dichas infracciones.

**Acontecimientos del año 2005.** La Comisión recoge en una Comunicación<sup>31</sup> las consecuencias de la sentencia que sienta jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de disposiciones penales relativas al primer y tercer pilar<sup>32</sup>, en particular, sobre la propuesta de Directiva relativa a la protección penal de los intereses financieros de las Comunidades. De acuerdo con esta sentencia, cuando es necesario el recurso a una disposición penal específica de la materia en cuestión para garantizar la eficacia del Derecho comunitario, debe ser adoptada en el primer pilar exclusivamente. Este sistema pone fin al mecanismo de doble texto (Directiva o Reglamento y Decisión marco).

## 1.5. Conclusión

Cinco años después del lanzamiento del enfoque estratégico global, el balance de las acciones realizadas es positivo. Como queda patente en lo anteriormente expuesto, se realizaron progresos significativos en cada uno de los grandes ejes de la protección de los intereses financieros de las Comunidades. Sin embargo, se retrasó el refuerzo de la dimensión judicial penal. Así pues, por ejemplo, la acción encaminada a preparar el terreno para la creación de la figura del Fiscal europeo se retrasó temporalmente en espera de la ratificación del Tratado constitucional.

De la totalidad de las acciones previstas para el conjunto del período de programación, el 75% se realizó enteramente antes del 31 de diciembre de 2005, el 9% se realizó parcialmente en los plazos previstos y se sigue ejecutando, el 14% se aplazó a 2006 y el 10% se suspendió temporal o definitivamente, por motivos fundamentalmente ajenos a la Comisión.

## 2. RESULTADOS DE LA LUCHA ANTIFRAUDE: ESTADÍSTICAS RELATIVAS A LOS 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 perjudiquen los intereses financieros en todos los ámbitos de la actividad comunitaria<sup>33</sup>. Las estadísticas recogidas en este capítulo se refieren a las sospechas de fraude y otras irregularidades comunicadas por los Estados miembros, tal y como se definen en los Reglamentos sectoriales. No se contemplan

---

<sup>31</sup> Comunicación de la Comisión sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de 13.9.2005, COM(2005) 583 final.

<sup>32</sup> Sentencia C-176/03 Comisión contra Consejo.

<sup>33</sup> 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 27.7.1994) para el apartado 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 apartado relativo a los recursos propios tradicionales. Existe una obligación similar para los países beneficiarios de los fondos de preadhesión.

los gastos directos comunitarios<sup>34</sup>. El documento de los servicios de la Comisión<sup>35</sup>, publicado junto con el presente informe, presenta un análisis en profundidad de las estadísticas obtenidas a partir de las citadas comunicaciones. El cuadro siguiente resume el número de irregularidades comunicadas en 2005, así como los importes correspondientes en cada sector<sup>36</sup>.

*Cuadro – Número de irregularidades e importes - año 2005*

<b>Total 2005</b>		
<b>Campo</b>	<b>Número de irregularidades comunicadas</b>	<b>Impacto financiero total (importes en millones de €)</b>
<b>Recursos propios</b>	4 982	322
<b>FEOGA-Garantía</b>	3 193	102
<b>Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión</b>	3 570	601
<b>Fondos de preadhesión</b>	331	17
<b>Total</b>	12 076	1042

Es importante distinguir entre fraude e irregularidad. El fraude se define como una irregularidad cometida intencionalmente, que constituye un acto delictivo que solamente el juez está habilitado para calificar<sup>37</sup>. El impacto financiero real del fraude sólo puede medirse al final del procedimiento judicial. En el ámbito de los recursos propios, las sospechas de fraude representan alrededor del 20 % de los casos de irregularidades señalados en 2005 por un importe total de cerca de 95,2 millones de euros. En el ámbito de los gastos agrícolas, las sospechas de fraude representan alrededor del 13% de los casos de irregularidades señalados, por un importe total de cerca de 21,5 millones de euros, lo que corresponde al 0,05% del total de los créditos

<sup>34</sup> El informe de actividad operativa de la OLAF trata de esta cuestión. Puede consultarse en la dirección Internet de la Oficina: [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

<sup>35</sup> SEC(2006)...

<sup>36</sup> Las estadísticas recogidas en este capítulo se refieren a los gastos para los cuales los Estados miembros comunican los fraudes y otras irregularidades.

<sup>37</sup> Véase la definición que figura en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas de 26 de julio de 1995 (DO C n° 316 de 27.11.1995).

del FEOGA Garantía. En relación con los Fondos estructurales, el fraude supone aproximadamente el 15% de las irregularidades señaladas, por un importe total de 205 millones de euros, lo que corresponde a aproximadamente el 0,53% del total de los créditos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. En el ámbito de los Fondos de preadhesión, el fraude afecta a alrededor el 18% de las irregularidades indicadas, por un importe total de cerca de 1,77 millones de euros, lo que corresponde al 0,06% del total de los créditos asignados con cargo a los fondos PHARE<sup>38</sup>, SAPARD<sup>39</sup> e ISPA<sup>40</sup>. Esta estimación se basa en la información comunicada por los Estados miembros, pero debe ser considerada con prudencia.

## 2.1. Recursos propios tradicionales

El número de casos de fraude e irregularidades detectados y comunicados (casos superiores a 10 000 euros) aumentó en un 55% con relación a 2004 (4 982 casos en 2005)<sup>41</sup>. El importe afectado por las irregularidades fue de cerca de 322 millones de euros en 2005, frente a los 212 millones de euros de 2004, lo que representa un aumento del 52%.

Este aumento podría explicarse por una mejor comunicación por parte de algunos Estados miembros y por el hecho de que algunos Estados miembros han introducido en el sistema OWNRES casos que se refieren a operaciones de tránsito no liquidadas, que, aunque con retraso, se han liquidado más tarde. La simple comprobación del aumento del 55% no permite, por lo tanto, sacar conclusiones sobre la situación real por lo que se refiere al fraude y a las demás irregularidades.

Los cigarrillos siguen estando entre los productos más afectados por las irregularidades; la mayoría de los casos comunicados se refiere al contrabando de éstos. En 2005 también aumentó el número de casos vinculados al sector del azúcar; se trataba esencialmente de casos de no exportación de azúcar que superaban la cantidad admitida en el régimen comunitario. Se constata también un aumento del número de casos vinculados al sector de la industria textil, en particular por lo que se refiere a la declaración de origen.

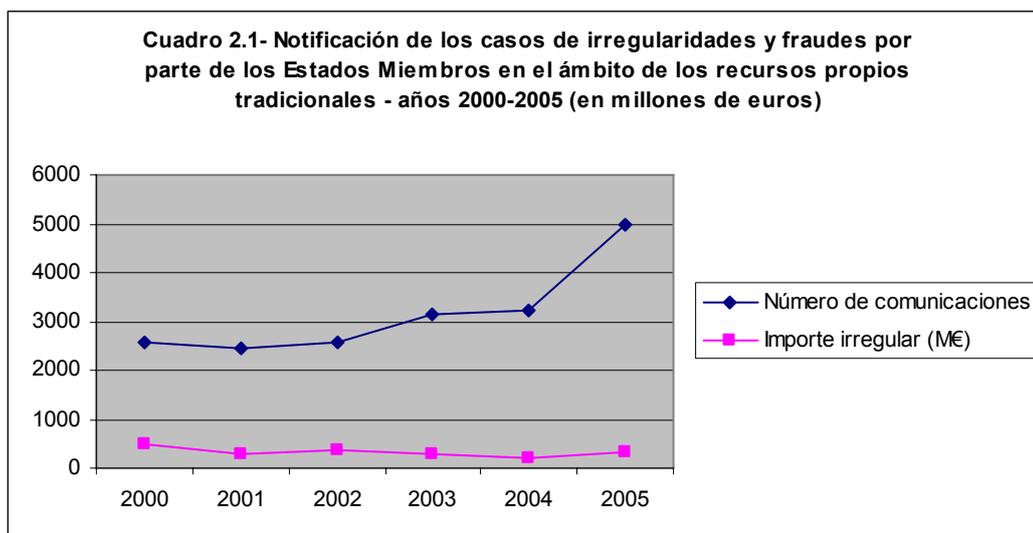
---

<sup>38</sup> Polonia- Hungría: asistencia a la reestructuración de las economías, Reglamento (CE) n° 3906/89, DO L 375 de 23.12.1989

<sup>39</sup> SAPARD (instrumento agrícola de preadhesión), Reglamento (CE) n°1268/1999, DO L 161 de 26.6.1999.

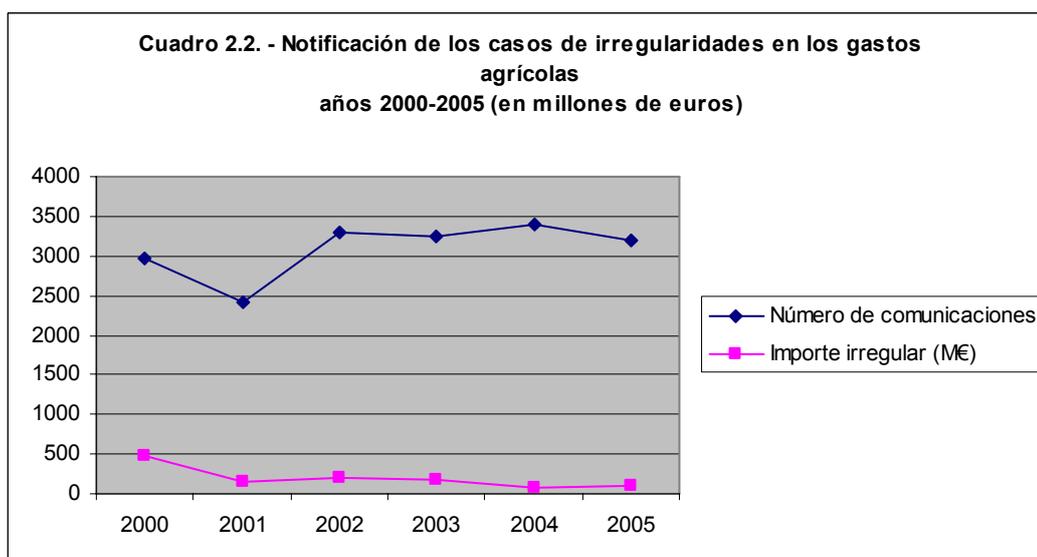
<sup>40</sup> ISPA (instrumento estructural de preadhesión), Reglamento (CE) n°1267/1999, DO L 161 de 26.6.1999.

<sup>41</sup> Las cifras publicadas en el informe 2004 se pusieron al día.



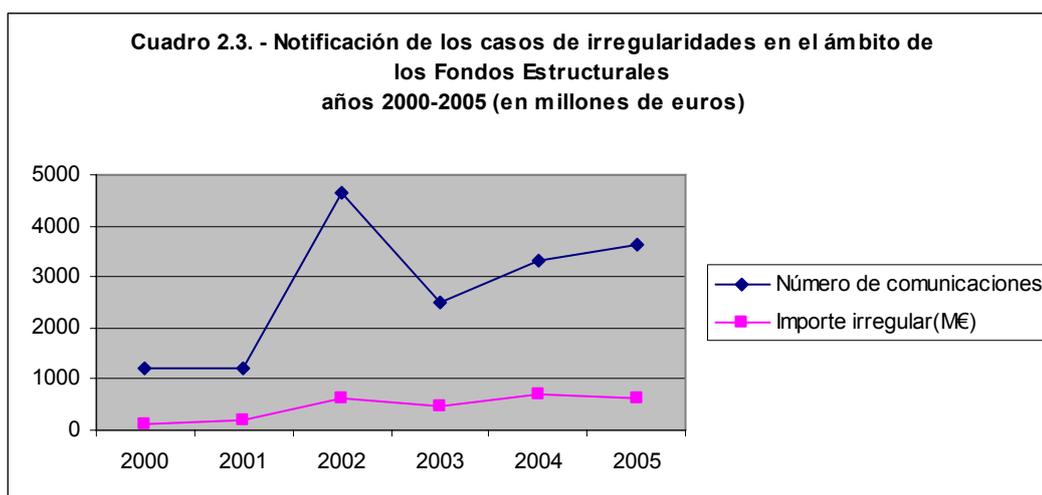
## 2.2. Gastos agrícolas (FEOGA-Garantía)

En 2005, el número de irregularidades comunicadas disminuyó ligeramente con relación al año anterior (3 193 casos en 2005, 3 401 en 2004). Por otra parte, su impacto financiero aumentó (102 millones de euros en 2005 y 82 millones de euros en 2004), lo que representa alrededor del 0,21% del total de los créditos FEOGA-Garantía (47 819 millones de euros para 2005).



## 2.3. Medidas estructurales

En 2005, el número de irregularidades comunicadas (3 570 casos incluido el Fondo de Cohesión ) aumentó con relación al año anterior (3 339 casos de irregularidades notificados en 2004), mientras que su impacto financiero disminuyó (601 millones de euros en 2005 frente a 696 millones de euros en 2004). El impacto financiero de las irregularidades notificadas en 2005 representa aproximadamente un 1,56% de los créditos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (38 430 millones de euros) en 2005. El impacto final sólo se conocerá tras el cierre de los programas.



## 2.4. Fondos de preadhesión

Un sistema de notificación de las irregularidades similar al de los Fondos Estructurales se introdujo en los acuerdos plurianuales de financiación para los fondos PHARE, SAPARD e ISPA y para los fondos concedidos a Chipre y Malta<sup>42</sup>.

*Cuadro 2.4.: Casos de irregularidades e importes comunicados por los Estados miembros y los países adherentes<sup>43</sup> relativos a los Fondos de preadhesión - años 2002-2005<sup>44</sup>*

Año	PHARE <sup>45</sup>		SAPARD		ISPA		TOTAL	
	Nº de casos	Financiación UE con irregularidades (1.000 €)	Nº de casos	Financiación UE con irregularidades (1.000 €)	Nº de casos	Financiación UE con irregularidades (1.000 €)	Nº de casos	Financiación UE con irregularidades (1.000 €)
2002	1	21,6	0	0	6	14,9	7	36,5
2003	52	544,1	34	4.121	18	835,9	104	5.501
2004	68	1.845	134	5.533,5	25	251,7	227	7.630,2
2005	139	6.106	167	3.754,4	25	6.938,7	331	16.799,1
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>8.516,7</b>	<b>335</b>	<b>13.408,9</b>	<b>74</b>	<b>8.041,2</b>	<b>669</b>	<b>29966,8</b>

La calidad de las notificaciones de irregularidades mejoró ligeramente con respecto a 2004, en particular, por lo que se refiere a la estimación de los importes irregulares por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, este esfuerzo debe mantenerse, con el fin de permitir un análisis más profundo.

<sup>42</sup> Reglamento (CE) n° 555/2000, DO L 68 de 16.3.2000.

<sup>43</sup> Bulgaria y Rumanía

<sup>44</sup> Se actualizaron las cifras publicadas en el informe 2004 (se rectificó la atribución de los casos por año y se notificaron diez nuevos casos en 2005, aunque se refieren a los años 2002 a 2004).

<sup>45</sup> Cette colonne comprend les rapports fournis par Chypre et Malte en vertu du règlement n° 555/2000.

El número de irregularidades registradas en los fondos PHARE y SAPARD en 2005 es claramente superior al de casos comunicados en años anteriores. En cambio, el número de irregularidades comunicadas en relación con ISPA no cambió, lo que podría explicarse por la transformación de ISPA en Fondo Estructural para los nuevos Estados miembros tras la adhesión en 2004. El presunto impacto financiero de las irregularidades aumentó en el caso de ISPA y PHARE, pero disminuyó por lo que se refiere a SAPARD. En 2005, el importe global de las irregularidades comunicadas ascendió a 16 799 703 de euros, es decir, el 0,55% aproximadamente de los importes globales asignados (3 015,9 millones de euros).

### **3. MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA COMISIÓN EN 2005**

#### **3.1. Medidas adoptadas por los Estados miembros**

Las disposiciones recogidas a continuación constituyen una selección representativa. En otro documento de la Comisión<sup>46</sup> se realiza un inventario de todas las nuevas medidas adoptadas durante el año 2005 comunicadas por los Estados miembros.

##### *3.1.1. Nuevas medidas de alcance horizontal*

Los Estados miembros indicaron la aprobación de numerosas medidas de carácter horizontal, es decir, que contribuyen a proteger los intereses financieros de las Comunidades sin limitarse a un sector particular. Estas medidas son muy diversas; algunas se refieren, en particular, a la prevención o a la recuperación, pero la mayoría se centran en el aspecto penal.

En Grecia, se adoptaron algunas medidas para prevenir las infracciones de las normas que regulan la celebración y ejecución de *contratos públicos* y garantizar la transparencia y una competencia sana. Una ley modificó las disposiciones relativas a la lucha contra el *blanqueo de dinero* velando especialmente por la protección de los intereses financieros comunitarios.

En Hungría se mejoraron las disposiciones por las que se regula la *recuperación* de los fondos europeos y los fondos del Estado húngaro asociados. Las nuevas normas facilitan el recurso a las garantías financieras en caso de utilización irregular de los fondos. La ley en cuestión es aplicable retroactivamente y se refiere a todos los fondos europeos – incluidos los de preadhesión – cuyos contratos de financiación se celebraron después del 1 de enero de 2003, y a los recursos propios comunitarios.

Una ley portuguesa prevé la *supresión del secreto bancario* cuando hay pruebas de que se ha cometido una *infracción fiscal* y que el autor de los hechos ha efectuado declaraciones falsas.

---

<sup>46</sup> SEC(2006)... Se rogó a los Estados miembros que comunicaran únicamente las medidas distintas de las destinadas a la mera aplicación del Derecho comunitario. Dado que el informe de la Comisión tiene carácter anual, la ausencia de nuevas medidas adoptadas durante 2005 en algunos Estados miembros no refleja el nivel general de protección de los intereses financieros en el Estado miembro en cuestión. Sin embargo, puede reflejar una actividad más dinámica durante el ejercicio anterior.

En Francia, a raíz de una modificación de la ley de enjuiciamiento criminal, las normas sobre *reincidencia* se aplican también a las infracciones cometidas por una persona condenada anteriormente por el tribunal de otro Estado miembro. Ello permite luchar mejor contra los autores de infracciones (incluidas aquéllas que perjudican los intereses financieros comunitarios) que actúan en varios Estados miembros.

*El perjuicio de los intereses financieros de las Comunidades Europeas* se introdujo en el código penal eslovaco en tanto que *infracción autónoma*. Puede castigarse con una sanción que va de los 6 meses a los 12 años de prisión.

El Código Penal letón se modificó y a ahora contempla una nueva infracción: *el fraude en un sistema de tratamiento automático de datos*, que se añade a las otras tipificaciones penales ya existentes (fraude, fraude al seguro).

### 3.1.2. *Nuevas medidas en el ámbito de los recursos propios comunitarios*

A raíz de una extensa reforma del Código Penal lituano, se incluyeron dos nuevas infracciones con el fin de reprimir el *contrabando* y la *receptación de los productos de contrabando* en Lituania o en cualquier otro Estado miembro de la Unión.

España modificó las modalidades de ejecución de la ley general sobre los impuestos con el fin de mejorar la *recuperación* de las sumas no pagadas por el importador.

Italia adoptó medidas con el fin de mejorar la *recuperación* de los impuestos y sumas pagaderas a organismos públicos.

En Irlanda, una nueva ley amplía considerablemente la posibilidad de que los agentes de las aduanas *embarguen el dinero que suscite sospechas de ser el instrumento o el fruto de una infracción* en todo el territorio.

La lucha contra el *fraude del IVA* es un ámbito esencialmente regulado por disposiciones nacionales. Varios Estados miembros (Bélgica, Letonia, Hungría, Eslovenia e Italia) comunicaron la aprobación de medidas destinadas a reforzar la lucha contra este tipo de infracción, tanto por lo que se refiere a la incriminación como al procedimiento. Por ejemplo, Bélgica adoptó dos nuevas leyes en este ámbito: una ley que introduce una disposición destinada a evitar el abuso del derecho en el ámbito del IVA y otra que tiene por objeto luchar contra la organización de insolvencia por cesión fraudulenta de un conjunto de bienes, como la cesión de un fondo de comercio con deudas fiscales pendientes en materia de IVA. Irlanda reiteró su reserva por lo que se refiere a la inclusión del IVA en el informe en virtud del artículo 280<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Irlanda, contrariamente a la posición de la Comisión, considera que «todas las medidas relativas al ámbito fiscal deben adoptarse con arreglo al artículo adecuado del Tratado, es decir, por unanimidad». En consecuencia, Irlanda sigue manteniendo su reserva en cuanto a la inclusión del IVA en el informe en virtud del artículo 280 ya que, según ella, no es el artículo adecuado para comunicar las medidas de lucha contra el fraude del IVA.

### 3.1.3. *Nuevas medidas en el ámbito de los gastos agrícolas*

España señala la adopción de nuevas medidas con el fin de mejorar el sistema de *controles sobre el terreno* en los sectores de la leche y las frutas y hortalizas.

En Italia, se adoptaron una serie de medidas con el fin de mejorar la *recuperación* de las sumas indebidamente pagadas por las agencias de pago del FEOGA Garantía.

Se introdujeron varias nuevas infracciones de *violación de las obligaciones contables* en el Derecho húngaro. Estas infracciones nacen del incumplimiento de los procedimientos previstos en caso de atribución de ayudas agrícolas y pueden cometerse de manera no intencional. En algunos casos, las personas jurídicas pueden también ser sancionadas penalmente.

Polonia informa de la aprobación de un *acuerdo de cooperación entre los servicios aduaneros y la agencia del mercado agrario*, con el fin de facilitar la circulación de documentos e información entre las dos autoridades.

En Portugal, dos decretos ministeriales modifican las modalidades de ejecución de los *controles de la eco-condicionalidad*.

### 3.1.4. *Nuevas medidas en el ámbito de las acciones estructurales*

En Estonia, un reglamento autoriza a las autoridades de pago a *suspender los pagos* cuando son informadas de que el sistema de control existente no cumple determinadas condiciones<sup>48</sup>. Otro Reglamento prevé la información del departamento de Control Financiero del Ministerio de Hacienda (AFCOS - departamento de cooperación con la OLAF) de toda sospecha de fraude u otra irregularidad en el plazo de dos semanas. Esta medida, que permite una intervención más rápida de las autoridades competentes, está destinada a *prevenir las irregularidades* cuando todavía es posible y a mejorar la *recuperación* cuando ya se pagaron sumas indebidamente.

En Grecia, una Decisión ministerial<sup>49</sup> determina el procedimiento de *recuperación* de las sumas pagadas ilegal o indebidamente a destinatarios finales y procedentes del presupuesto nacional para la aplicación de programas financiados por el FSE en el marco del tercer MCA (Marco Comunitario de apoyo). La decisión de proceder a la recuperación corresponde al servicio especial de aplicación de la cofinanciación FSE del Ministerio de empleo y seguridad social, que actúa en su capacidad de beneficiario final del programa operativo «promoción del empleo y formación continua».

Las autoridades lituanas adoptaron medidas para desarrollar y mejorar el sistema de *análisis y gestión de los riesgos* en el ámbito de los Fondos Estructurales (programas

---

<sup>48</sup> En particular, las condiciones del Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales, DO L 63 de 3.3.2001, y del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, 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.

<sup>49</sup> Decisión ministerial conjunta n° 190622/16.12.2005.

del objetivo nº 1) y del Fondo de Cohesión , así como de los Fondos nacionales de cofinanciación.

### **3.2. Medidas operativas de lucha contra el fraude adoptas por la Comisión**

Dado que las medidas adoptadas a nivel político y legislativo se han presentado en el apartado 1, este capítulo contempla fundamentalmente las medidas adoptadas por la Comisión en el plano operativo de la lucha contra el fraude, en particular, con el fin de reforzar la eficacia operativa de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

A raíz de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, se aportaron algunas mejoras con el fin de racionalizar el trabajo diario de la Oficina. En particular, la OLAF adoptó medidas para evaluar de forma más eficaz la información recibida.

En 2005, la OLAF abrió 257 casos (incluidos casos de «monitoring», en los que fundamentalmente se encarga de seguir las investigaciones a cargo de las autoridades de los Estados miembros). Cerró 233, de los que 133 se asignaron para seguimiento. La proporción de investigaciones cerradas que requieren un seguimiento sigue aumentando, lo que muestra una mejora de la calidad y un aumento de la importancia de los casos investigados por la OLAF. Además, la OLAF mejoró su capacidad de coordinación y apoyo en el ámbito de la asistencia mutua organizando «operaciones aduaneras conjuntas de vigilancia», y poniendo a disposición de los Estados miembros medios logísticos (infraestructura técnica permanente - POCU) y técnicos (la unidad virtual de coordinación de las operaciones aduaneras - V- OCU) situados en sus propios locales. Desde mediados de 2005, la Oficina ha coordinado dos operaciones aduaneras conjuntas y prestado un apoyo logístico y/o técnico a otras cuatro operaciones aduaneras conjuntas organizadas por los Estados miembros.

### **3.3. Medidas complementarias para la protección de los intereses financieros de las Comunidades**

#### *3.3.1. Estado de ratificación del Convenio de 26 de julio de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas<sup>50</sup> y de sus protocolos por parte de los Estados miembros*

El Convenio de 26 de julio de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, así como el primer protocolo, que define la corrupción activa y pasiva, y el protocolo de 29 de noviembre de 1996 relativo a la interpretación del Convenio por parte del Tribunal de Justicia, entraron en vigor el 17 de octubre de 2002 en el conjunto de los antiguos Estados miembros.

Tras su ratificación por Luxemburgo en 2005, son ahora trece los Estados miembros que han ratificado el segundo protocolo, que prevé la posibilidad de pronunciar sanciones contra las personas jurídicas y amplía el alcance de la tipificación del delito del blanqueo de dinero vinculado al fraude. Austria e Italia aún no lo han ratificado. Austria comunicó, entre las medidas importantes adoptadas en 2005 para una mejor protección de los intereses financieros comunitarios, la aprobación de una

---

<sup>50</sup> Véanse las referencias del apartado 1.4.

nueva ley que introduce en el Derecho austriaco la responsabilidad penal de las personas jurídicas (de derecho privado o público) y asociaciones de derecho mercantil por una infracción que perjudique los intereses financieros comunitarios. El proceso de ratificación del segundo protocolo está en curso en Austria.

Después de la adhesión de los diez nuevos Estados miembros, Lituania y Eslovaquia ratificaron el Convenio y sus protocolos en 2004. En 2005, Chipre, Estonia y Letonia depositaron también sus instrumentos de ratificación.

Sin embargo, a finales de 2005, cinco de los diez nuevos Estados miembros (República Checa, Hungría, Malta, Polonia y Eslovenia) seguían sin ratificar el Convenio. Un cuadro recapitulativo del estado de ratificación se encuentra en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado junto con el presente informe<sup>51</sup>.

3.3.2. *Sistema de información aduanera (SIA) y ratificación del Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros<sup>52</sup> y de su Protocolo<sup>53</sup> por el que se crea una base de datos de identificación de los expedientes aduaneros (FIDE)*

La Comisión (OLAF) es responsable del sistema de información aduanera (SIA)<sup>54</sup>, lo administra y le presta el apoyo técnico necesario.

El SIA se creó para almacenar información sobre las mercancías, los medios de transporte, las personas y las empresas para contribuir a la prevención, facilitar las investigaciones y permitir la persecución en los casos de violación de la legislación aduanera y agrícola (primer pilar) y de infracciones serias de la legislación nacional (tercer pilar). Su objetivo es crear un sistema de alerta para la lucha contra el fraude y permitir a los Estados miembros que forman parte del sistema solicitar de los demás participantes una de las siguientes acciones: observación e información, vigilancia discreta o controles específicos.

Por lo que se refiere al tercer pilar, los Estados miembros deben ratificar el convenio de 26 de julio de 1995 sobre la utilización de la tecnología de la información con fines aduaneros para acceder al SIA. Por lo que se refiere a los antiguos Estados miembros, el Convenio SIA se comenzó a aplicar de forma provisional el 1 de noviembre de 2000 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2005 con la conclusión del proceso de ratificación por parte de Bélgica.

---

<sup>51</sup> SEC(2006)...

<sup>52</sup> Convenio, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DO C 316 de 27.11.1995.

<sup>53</sup> Acto del Consejo, de 8 de mayo de 2003, por el que se aprueba un Protocolo que modifica, en lo relativo a la creación de un fichero de identificación de los expedientes de investigación aduanera, el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DO C 139 de 13.6.2003.

<sup>54</sup> El SIA se basa, por una parte, en el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997) y, por otra, en el Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, elaborado sobre la base del artículo K.3 del Tratado.

Desde el 1 de mayo de 2004, los nuevos Estados miembros pueden basarse en el artículo 3, apartado 4, del Tratado de adhesión para acceder al acuerdo sobre la aplicación provisional del convenio SIA.

En consecuencia, después de la ratificación por parte de la República Checa, Estonia y Polonia, el Convenio entró en vigor el 25 de diciembre de 2005 en casi todos los Estados miembros. Polonia notificó su ratificación en noviembre de 2005 y el convenio entró en vigor en dicho Estado miembro 90 días más tarde, es decir en 2006. En la actualidad, Malta es el único Estado miembro que no ha iniciado el proceso de ratificación del Convenio.

La Comisión (OLAF) es también responsable de la base de datos de identificación de los expedientes aduaneros (FIDE)<sup>55</sup>, que contiene todas las referencias de las investigaciones aduaneras. El objetivo de esta base de datos es triple: i) simplificar el intercambio de información entre los servicios europeos que investigan sobre el mismo tema (persona o empresa); ii) permitir acciones coordinadas; y iii) aumentar la cooperación entre los servicios europeos competentes en materia de investigación aduanera.

FIDE se basa en el Protocolo que modifica el convenio sobre la utilización de la tecnología de la información con fines aduaneros. En 2005, la República Checa, Estonia, España, Luxemburgo, los Países Bajos y Polonia se unieron a los seis Estados miembros que ya habían ratificado el protocolo<sup>56</sup>, aunque aún no entró en vigor en esta fase. Un cuadro recapitulativo del estado de ratificación puede consultarse en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión publicado junto con el presente informe<sup>57</sup>.

### 3.3.3. *Acuerdo con Philip Morris International*

En 2005, nueve Estados miembros (Dinamarca, Irlanda, Chipre, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia) se incorporaron al acuerdo firmado en 2004 entre la Comisión, diez Estados miembros<sup>58</sup> y el fabricante de cigarrillos Philip Morris International. El acuerdo prevé un sistema eficaz de lucha contra el contrabando y la falsificación de cigarrillos. Mejora el intercambio de información entre las partes por lo que se refiere al decomiso de remesas de cigarrillos sospechosas (con la marca Philip Morris) y los contactos regulares con respecto a las operaciones contempladas en el acuerdo.

## 4. RECUPERACIÓN

En el ámbito de los gastos comunitarios, la recuperación consiste en cobrar los importes abonados indebidamente como consecuencia de errores, irregularidades (de forma o de fondo) o, menos frecuentemente, fraudes. Contribuye a reparar, en la medida de lo posible, el perjuicio causado a los intereses financieros comunitarios.

---

<sup>55</sup> Para más información, véase también el sitio web de la OLAF, [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/fide/i\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/fide/i_en.html).

<sup>56</sup> Chipre, Alemania, Hungría, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia.

<sup>57</sup> SEC (2006)...

<sup>58</sup> Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Finlandia.

En el presente capítulo se exponen de forma muy resumida algunas características de los distintos procedimientos de recuperación que existen en los Estados miembros, y se informa brevemente sobre los principales resultados de la labor del Grupo de trabajo para la recuperación, creado para que se ocupara del importante volumen de expedientes acumulados en el sector agrícola desde antes de 1999.

#### 4.1. **Procedimientos nacionales de recuperación en el marco de un procedimiento civil o administrativo**

En los ámbitos de los gastos indirectos, es decir, los fondos administrados por los Estados miembros por cuenta de las Comunidades (esencialmente los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el FEOGA Garantía), los Estados miembros son responsables de la recuperación. Han de reclamar los importes por recuperar a los beneficiarios finales y remitirlos a la Comisión.

Se acordó con los Estados miembros que éstos informarían sobre las normas que rigen los procedimientos administrativos y civiles de recuperación. La Comisión recabó dicha información por medio de un cuestionario. Las respuestas de los Estados miembros proporcionaron a la Comisión una visión general de los procedimientos nacionales de recuperación y de los obstáculos jurídicos y administrativos (transitorios o permanentes) que pueden surgir.

El documento de trabajo de la Comisión publicado de forma simultánea al presente informe<sup>59</sup> recoge mayor información sobre los procedimientos de recuperación de cada Estado miembro. A continuación se ofrece únicamente un breve resumen.

**Obstáculos a la recuperación. Irregularidad imputable a la administración - «Confianza legítima».** En la mayoría de los Estados miembros<sup>60</sup>, el Derecho nacional dispone que si se exige un pago a un deudor que ha actuado de buena fe con arreglo a instrucciones incorrectas facilitadas por una autoridad administrativa, éste puede alegar la «confianza legítima» depositada en tales instrucciones para oponerse a la recuperación. En un Estado miembro<sup>61</sup>, pese a que no existe el concepto de confianza legítima, el deudor puede alegar que ha actuado de buena fe. La mayoría de los Estados miembros impone como condición fundamental para poder acogerse a esa excepción que la administración<sup>62</sup> haya facilitado instrucciones incorrectas y el deudor las haya seguido de buena fe<sup>63</sup>. Algunos Estados miembros citan también otras condiciones, como la ausencia de motivos serios para retirar el beneficio recibido<sup>64</sup>, la utilización de los fondos de manera conforme a lo previsto<sup>65</sup>, el hecho de que el deudor haya adaptado su situación a la posesión del importe por recuperar (que ya lo haya invertido)<sup>66</sup> o la actuación de un agente público identificable y

---

<sup>59</sup> SEC (2006) ...

<sup>60</sup> Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Chipre, Letonia, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia. Polonia: en el ámbito fiscal. El Reino Unido: en el ámbito agrícola.

<sup>61</sup> Eslovaquia.

<sup>62</sup> Bélgica, República Checa, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Austria y Polonia.

<sup>63</sup> Alemania, Estonia, Chipre, Italia, Austria, Portugal, Suecia y Reino Unido. En Francia y Finlandia, la ley y la jurisprudencia van más allá de la simple buena fe y exigen que el deudor no pueda prever el cambio de situación.

<sup>64</sup> Bélgica.

<sup>65</sup> Austria.

<sup>66</sup> Suecia.

responsable de haber creado la situación de confianza en la que se encuentre el deudor<sup>67</sup>. Sólo cuatro Estados miembros<sup>68</sup> mencionaron la posibilidad de alegar confianza legítima en caso de negligencia grave o deliberada; corresponde entonces al juez valorar la posibilidad de conceder esta excepción en función de las circunstancias de hecho. En la mayoría de los sistemas jurídicos que no contemplan el concepto de confianza legítima, el deudor puede solicitar resarcimiento a la administración que haya proporcionado instrucciones incorrectas<sup>69</sup>.

**Terceros de buena fe.** Los sistemas jurídicos nacionales suelen admitir que los terceros de buena fe que se vean perjudicados a causa de una recuperación pueden oponerse si se dan determinadas condiciones<sup>70</sup>. En los Estados miembros en que tal derecho no existe, los terceros tienen la posibilidad de solicitar daños y perjuicios a la persona que les ha causado el perjuicio, en ocasiones la administración que ha facilitado instrucciones incorrectas.

Por lo que se refiere a los conceptos de confianza legítima y de terceros de buena fe, cabe destacar que cuando se trata de la recuperación de importes abonados indebidamente por las Comunidades, los Estados miembros deben interpretarlos con arreglo al Derecho comunitario, tal como se desprende, en concreto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

**Coordinación de los procedimientos de recuperación.** En los casos de cofinanciaciones múltiples, la falta de un sistema de coordinación de los procedimientos de recuperación entre las distintas autoridades puede obstaculizar de forma considerable la recuperación de los fondos. Siete Estados miembros<sup>71</sup> señalan que han instaurado un mecanismo de coordinación de la recuperación; en dos otros Estados miembros<sup>72</sup> las autoridades pueden colaborar caso por caso. En Dinamarca, una única autoridad administrativa es responsable del cobro de todas las deudas percibidas o recaudadas por las autoridades nacionales. Por otra parte, dos Estados miembros<sup>73</sup> comunicaron que es posible intercambiar información consultando distintas bases de datos.

**Procedimiento administrativo de recuperación.** El procedimiento administrativo de recuperación se lleva a cabo de manera muy diferente en los 25 Estados miembros. Una vez establecida la existencia de una deuda en un procedimiento

---

<sup>67</sup> Portugal, si bien la ley portuguesa no exige que se den todas las condiciones; el hecho de que uno de los elementos generadores de la confianza legítima sea especialmente fuerte, puede compensar la falta de otra condición.

<sup>68</sup> Dinamarca, Chipre, Polonia y Suecia.

<sup>69</sup> República Checa, Lituania, Hungría, Países Bajos y Eslovaquia.

<sup>70</sup> En Suecia no puede recuperarse una deuda de un tercero de buena fe. En Francia, Italia, Finlandia, Escocia y Eslovenia, los terceros de buena fe pueden oponerse a una recuperación que los perjudica, pero sólo si se dan determinadas condiciones. En España pueden hacerlo si han ignorado el Derecho comunitario por no haber sido éste transpuesto al ordenamiento jurídico español. En Bélgica pueden oponerse a la recuperación en el ámbito agrícola. En Polonia y Eslovaquia, pueden hacerlo, en particular, si tienen derechos sobre un bien que debería embargarse. Conforme al Derecho austriaco, puede reducirse el importe recuperado si es preciso proteger a un tercero de buena fe (sueldos pagados, por ejemplo).

<sup>71</sup> Bélgica (Región valona), Estonia, Grecia, Letonia (en el ámbito de los Fondos Estructurales), Austria y Polonia (en el ámbito agrícola) y Eslovaquia.

<sup>72</sup> Chipre y Reino Unido.

<sup>73</sup> Finlandia y Reino Unido.

administrativo de recuperación, la primera etapa suele consistir en solicitar al beneficiario el pago del importe recibido indebidamente. La denominación de esta medida administrativa varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Cada Estado dispone de su propio procedimiento administrativo —nota de adeudo, decisión de recuperación emitida por el órgano administrativo, recordatorio escrito, factura o solicitud de pago— para instar al beneficiario a la **devolución voluntaria** del importe antes de adoptar medidas coercitivas. En algunos Estados miembros<sup>74</sup>, la ley prevé dar audiencia al beneficiario antes de iniciar cualquier procedimiento de recuperación.

Cuando se solicita al deudor el pago voluntario, suele concedérsele un **plazo** para devolver el importe adeudado. El plazo puede estar establecido por la ley, por una decisión administrativa de la autoridad competente o por la práctica administrativa. El plazo medio para efectuar el pago voluntario es de unos 30 días (los plazos mencionados por los Estados miembros oscilan entre 15 días y dos meses), si bien algunos sistemas jurídicos no contemplan un plazo concreto. Francia y Finlandia indican un «plazo razonable».

Casi todos los Estados miembros declararon que cuando el deudor no efectúa el pago voluntariamente dentro del plazo establecido, se adoptan **medidas administrativas coercitivas**, cuya forma y denominación varían en los 25 Estados miembros. Las denominaciones más frecuentes son las siguientes: orden de ingreso, orden final de pago, requerimiento de pago/orden conminatoria y procedimiento de ejecución. Por lo general, el plazo del requerimiento es de un mes, aunque algunos Estados miembros conceden plazos más cortos. Este plazo suele estar establecido por la ley, si bien en ocasiones se determina caso por caso<sup>75</sup>.

**Ejecución forzosa.** Cuando el deudor no paga, hay dos posibilidades: pueden adoptarse medidas ejecutivas conforme a una resolución judicial o sobre otra base legal. En la mayoría de los Estados miembros, tales medidas pueden adoptarse sin la intervención del juez, en particular en el ámbito fiscal. En tal caso, la autoridad competente en materia de recuperación suele ser la autoridad financiera o fiscal. Generalmente, las medidas coercitivas pueden adoptarse por orden del órgano jurisdiccional competente (tribunal administrativo<sup>76</sup> o civil<sup>77</sup>).

**Procedimiento contencioso administrativo.** Una vez incoada una actuación jurisdiccional encaminada a la ejecución forzosa, el deudor puede **recurrir ante un órgano jurisdiccional** la orden de ingreso. En casi todos los Estados miembros, el órgano jurisdiccional competente es el tribunal administrativo. Únicamente en algunos Estados miembros el deudor debe recurrir ante un órgano jurisdiccional civil<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Grecia, Portugal y Finlandia.

<sup>75</sup> Irlanda, Hungría y Finlandia.

<sup>76</sup> Estonia, Grecia, Países Bajos, Portugal y Finlandia.

<sup>77</sup> República Checa, Italia, Chipre, Letonia, Austria, Polonia, Eslovaquia y Suecia.

<sup>78</sup> Bélgica, España, Irlanda, Italia y Austria (en determinados casos).

Si el deudor considera que la decisión de dicho órgano jurisdiccional no es suficientemente favorable, puede **apelar**. En determinados sistemas jurídicos<sup>79</sup> la apelación tiene efecto suspensivo de la ejecución de la orden de ingreso. En algunos Estados miembros, el juez sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución a petición explícita del deudor<sup>80</sup>.

Durante el procedimiento ante el tribunal, el juez puede adoptar **medidas provisionales y de salvaguardia** con objeto de garantizar la recuperación efectiva después del juicio definitivo. Entre ellas figuran el embargo preventivo, la hipoteca, la garantía bancaria, la prohibición de determinadas actuaciones sobre el patrimonio del deudor, la confiscación, etc.

**Privilegios de los acreedores públicos.** Algunos créditos públicos, en particular, los créditos fiscales o aduaneros, pueden gozar de privilegios particulares<sup>81</sup>, en particular durante un procedimiento concursal, en virtud de los cuales el titular puede obtener satisfacción aun cuando el conjunto de las deudas supere el valor del patrimonio. Según el análisis de las aportaciones de los Estados miembros, los créditos públicos relacionados con ayudas (nacionales o comunitarias) no gozan de privilegios y se tratan del mismo modo que los demás créditos, salvo que se hayan contemplado garantías contractuales.

**Recuperación por compensación.** La compensación, cuya definición varía de un sistema jurídico a otro, suele consistir en la extinción de dos obligaciones pecuniarias recíprocas. Constituye un medio muy eficaz para recuperar fondos públicos, siempre y cuando las normas jurídicas nacionales lo permitan y el deudor disponga de un crédito o una deuda (o una combinación de ambos) de las autoridades públicas que se preste a compensación.

Por lo que se refiere a los **fondos públicos de los Estados miembros**, en general, salvo en dos casos<sup>82</sup>, los sistemas jurídicos contemplan el mecanismo de la compensación, pese a que su definición y ámbito de aplicación varíen de un país a otro. La mayor parte de los Estados miembros declara aplicar la compensación en relación con todos los fondos públicos, sin distinción de ámbitos ni sectores<sup>83</sup>. Otros practican la compensación entre fondos públicos de un mismo ámbito o sector<sup>84</sup>. En algunos Estados miembros, este mecanismo únicamente puede utilizarse para la recuperación en el ámbito fiscal<sup>85</sup>.

En relación con los **fondos comunitarios**, todos los Estados miembros, excepto dos<sup>86</sup>, afirman recurrir a la compensación, cuando está contemplada, para acelerar la

---

<sup>79</sup> Bélgica, Alemania, Chipre, Irlanda, Letonia, Lituania, Austria, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Sin efecto suspensivo: República Checa, Grecia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Eslovaquia.

<sup>80</sup> España, Grecia, Luxemburgo y República Checa.

<sup>81</sup> Varios Estados miembros afirmaron que las deudas fiscales o aduaneras gozan de un privilegio: República Checa, España, Francia, Irlanda, Chipre, Lituania, Hungría, Países Bajos y Eslovaquia.

<sup>82</sup> Malta y Lituania.

<sup>83</sup> Dinamarca, Grecia, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

<sup>84</sup> Letonia, Finlandia y Reino Unido.

<sup>85</sup> Bélgica, República Checa, Países Bajos y Suecia.

<sup>86</sup> En Malta y Lituania ese mecanismo no existe.

recuperación. En realidad, existen diferencias considerables en la manera de aplicarla. Por ejemplo, en ocasiones es posible utilizar la compensación para tratar las deudas y créditos generados en el marco del mismo programa o proyecto<sup>87</sup>, aquellos que se refieren a una misma entidad de pago<sup>88</sup> o aquellos que son administrados por la misma autoridad<sup>89</sup>. En algunos Estados miembros, la compensación se aplica de forma más amplia, por ejemplo, entre las deudas y créditos de entidades de pago que hayan establecido un mecanismo de coordinación<sup>90</sup>. Dos Estados miembros<sup>91</sup> señalaron que era posible recuperar un crédito fiscal para un Fondo comunitario, si bien se carece de información detallada a este respecto.

#### 4.2. Recuperación por las instituciones

En los ámbitos en que las instituciones administran los fondos directamente, éstas se encargan de la recuperación de los importes abonados indebidamente, sin que intervengan los Estados miembros.

El Reglamento financiero y sus modalidades de ejecución contemplan las distintas etapas del procedimiento de recuperación: estimación y constatación de la deuda por parte del ordenador (que ha de cerciorarse de que la deuda es cierta, líquida y exigible), establecimiento de una orden de ingreso (instrucción del ordenador al contable para que proceda a la recuperación) y, a continuación, de una nota de adeudo dirigida al deudor y, por último, recuperación por parte del contable. A tal efecto, el contable procede, si es posible, a recuperar por compensación la deuda de todo deudor que sea a su vez titular de un crédito de las Comunidades cierto, líquido y exigible.

Previa petición escrita debidamente justificada, pueden ampliarse los plazos concedidos al deudor, siempre que éste se comprometa a pagar los intereses y constituya una garantía financiera.

Si, tras el envío de recordatorios y requerimientos, el deudor no paga la deuda y si el contable no puede recuperar el crédito por compensación o recurriendo a una garantía bancaria constituida por el deudor, el ordenador determina sin demora la vía de recuperación forzosa aplicable al crédito.

Hay dos vías posibles, mutuamente excluyentes, para obtener un título ejecutivo que permita aplicar medidas de ejecución sobre el patrimonio del deudor:

- la adopción de una decisión que constituya título ejecutivo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 256 del Tratado CE (en este caso, la institución formaliza la constatación del crédito en una decisión que constituye título ejecutivo);

---

<sup>87</sup> Dinamarca (Fondo Social), Estonia y Portugal.

<sup>88</sup> Bélgica, Austria y Finlandia.

<sup>89</sup> República Checa, Grecia, Letonia y Países Bajos.

<sup>90</sup> Francia, Italia, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

<sup>91</sup> Dinamarca (en el ámbito agrícola) y Hungría.

- la obtención de un título por vía judicial ante los órganos jurisdiccionales nacionales o comunitarios.

El ordenador carece de facultad para elegir entre estas dos vías. Cuando el crédito de la Comisión pertenece al ámbito de aplicación de la decisión ejecutiva conforme al artículo 256 del Tratado CE (subvenciones que cumplan determinados criterios), la recuperación debe efectuarse obligatoriamente mediante una decisión de ese tipo. En tal caso, el plazo total entre el momento de la constatación del crédito y la recuperación efectiva puede reducirse considerablemente.

#### **4.3. Grupo de trabajo para la recuperación en el ámbito del FEOGA Garantía**

En 2002<sup>92</sup>, la Comisión anunció la creación de un Grupo de trabajo para la recuperación (GTR), que se ocuparía del importante volumen de expedientes de recuperación atrasados en el ámbito del FEOGA Garantía. El GTR tenía que preparar decisiones sobre la responsabilidad financiera en el marco del procedimiento formal de liquidación de cuentas en relación con los importes no recuperados a raíz de una irregularidad y comunicados a la Comisión antes de 1999 en el ámbito en cuestión.

Sobre la base de las auditorías *in situ* realizadas por el GTR en 2004, se efectuaron propuestas relativas a la responsabilidad financiera por un importe total no recuperado de unos 765 millones de euros, que correspondían a 431 casos de irregularidades (cada uno de los cuales superaba los 500 000 euros). En 2005, dichas propuestas fueron analizadas detenidamente con los Estados miembros afectados en reuniones bilaterales formales con arreglo al marco jurídico vigente. Se evaluó, en concreto, su conformidad con las obligaciones formales de los Estados miembros en materia de recuperación.

En 2005, el GTR auditó asimismo 32 casos, todos ellos relativos a importes superiores a 500 000 euros, que no habían sido auditados anteriormente. Las correspondientes cartas oficiales referentes a la responsabilidad financiera se remitieron a los Estados afectados, junto con las propuestas de la Comisión sobre las oportunas correcciones financieras, por un importe total de alrededor de 92 millones de euros.

En ese mismo año se inició una auditoría documental con el sistema «SAGE» (sistema automatizado de gestión y evaluación) de 3 227 casos relativos a importes inferiores a 500 000 euros y todos ellos comunicados antes de 1999. El procedimiento formal de liquidación de cuentas de estos expedientes se efectuará conforme al mecanismo contemplado en el Reglamento (CE) n° 1290/2005<sup>93</sup> del Consejo, aplicable a partir del 16 de octubre de 2006. El cuadro que figura a continuación sintetiza el trabajo realizado por el GTR y los importes correspondientes.

---

<sup>92</sup> Véase la referencia en el apartado 1.1.

<sup>93</sup> Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, DO L 209 de 11.8.2005. Véase el apartado 4.3.

**Importes no recuperados a raíz de irregularidades (FEOGA Garantía) comunicados por los Estados miembros de conformidad con el Reglamento (CE) nº 595/91**

	Total		Casos > 500 000 €		Casos < 500 000 €	
	Casos	Importe (millones de euros)	Casos	Importe (millones de euros)	Casos	Importe (millones de euros)
<b>Situación inicial a finales de 2002.</b> Casos de no recuperación comunicados antes de 1999 y auditados por el Grupo de trabajo para la recuperación	4 228	1 212	419	1 035	3 809	177
<b>Situación a finales de 2004, después de las auditorías del GTR</b>	3 690	1 059	463	857	3 227	202

Las auditorías de los 463 casos relativos a importes superiores a 500 000 euros concluyeron en 2005. El correspondiente importe total no recuperado asciende a 857 millones de euros.

**Progresos realizados en 2005**

	Casos	Importe (en millones de euros)
A. Auditorías y reunión bilateral con el Estado miembro concluidas dentro del procedimiento de liquidación de cuentas (importe de cada caso superior a 500 000 euros).	431	765
B. Auditoría terminada, pero pendiente de análisis con el Estado miembro dentro del procedimiento de liquidación de cuentas (importe de cada caso superior a 500 000 euros).	32	92
C. Casos relativos a importes inferiores a 500 000 euros, que el TRF aún no ha tratado ni auditado y cuyo procedimiento de liquidación de cuentas no se ha	3 227	202

iniciado		
----------	--	--

En 2006, se adoptará una decisión formal de la Comisión en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas (FEOGA Garantía) relativa a la mayoría de los casos referentes a importes superiores a 500 000 euros.

#### **4.4. Reforma del sistema de seguimiento financiero de las irregularidades en el ámbito de la política agrícola**

En 2005, el Consejo decidió, a través del Reglamento (CE) nº 1290/2005<sup>94</sup>, sobre la futura financiación de la política agrícola común mediante la creación de dos Fondos agrícolas europeos distintos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), destinado a financiar, entre otras cosas, las medidas mercantiles y los pagos directos, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En este Reglamento, en particular en sus artículos 32 y 33, se reforma todo el sistema de seguimiento financiero de las irregularidades que afecten a estos dos nuevos fondos (FEAGA y FEADER) y se simplifica de cara al futuro el procedimiento de seguimiento de la recuperación. Conforme a lo dispuesto en esos artículos, cuando la recuperación no se efectúa en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales (en el caso del FEAGA y el FEADER) o antes del cierre de un programa de desarrollo rural (en el caso del FEADER), las repercusiones financieras se sufragan en un 50 % con cargo al Estado miembro afectado y en un 50 % con cargo al presupuesto comunitario.

### **5. PROCEDIMIENTOS DE CERTIFICACIÓN DE LAS CUENTAS**

#### **5.1. Programa operativo para una declaración de fiabilidad positiva**

Si bien es cierto que ha reconocido los progresos realizados por la Comisión y los Estados miembros en la mejora de los sistemas de control presupuestario, por undécimo año consecutivo el Tribunal de Cuentas ha expedido una declaración de fiabilidad sólo parcialmente favorable por lo que se refiere a los créditos de pago con cargo al presupuesto comunitario. Según los informes del Tribunal, el problema principal afecta a los fondos cuya gestión se comparte con los Estados miembros. En su dictamen nº 2/2004<sup>95</sup>, el Tribunal de Cuentas propone la elaboración de un marco de control interno comunitario, fundado en normas y principios comunes, capaz de proporcionar garantías razonables de que los ingresos y los gastos se han obtenido y se han efectuado, respectivamente, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, que vele por un equilibrio adecuado entre el coste y los beneficios del control interno. La obtención de una declaración de fiabilidad positiva figura entre los objetivos estratégicos de la Comisión Barroso<sup>96</sup>. En este sentido y ateniéndose al

<sup>94</sup> Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, DO L 209 de 11.8.2005.

<sup>95</sup> Dictamen nº 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario), DO C 107 de 30.4.2004.

<sup>96</sup> Objetivos estratégicos 2005-2009, COM (2005) 12, de 26 de enero de 2005.

dictamen del Tribunal, la Comisión adoptó en junio de 2005 un programa operativo<sup>97</sup>, que contempla una serie de sugerencias a favor de la creación de un marco de control comunitario integrado. En ese documento, la Comisión se refiere a la propuesta que el Parlamento Europeo formuló con ocasión de la aprobación de la gestión de 2003, en la que éste proponía una disposición relativa a la publicación previa de una declaración formal y una declaración de fiabilidad anual *a posteriori* relativas a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, por parte de la autoridad política y gestora superior de cada Estado miembro (Ministerio de Hacienda). Ese programa operativo se acompañó de una evaluación de las divergencias entre el marco de control interno en los servicios de la Comisión y los principios en materia de control recogidos en el dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas<sup>98</sup> (*gap assessment*).

Sobre la base de esos documentos de la Comisión y de los debates de un grupo de expertos procedentes de las administraciones nacionales de los Estados miembros, el Consejo ECOFIN adoptó el 8 de noviembre de 2005 unas conclusiones en las que considera que «las declaraciones existentes en el plano operativo pueden proporcionar un importante instrumento de garantía para la Comisión y, en última instancia, para el Tribunal de Cuentas, deben ser útiles y rentables y tenerse en cuenta por parte de la Comisión y, en última instancia, del Tribunal de Cuentas para lograr una declaración de fiabilidad positiva». El Consejo solicita a la Comisión que proporcione una evaluación de los controles y del valor de las declaraciones ya emitidas.

Teniendo presentes las conclusiones del Consejo, en enero de 2006 la Comisión adoptó un Plan de acción para un marco de control interno integrado<sup>99</sup> en el cual considera importante que los Estados miembros garanticen que su gestión de los créditos en nombre de la Comisión reduce el riesgo de gastos irregulares a un nivel aceptable y que puedan demostrarlo a los auditores nacionales y comunitarios. Dado que la gestión del 80 % de los fondos comunitarios se comparte con los Estados miembros, hizo hincapié en la simplificación de la legislación para el período de programación 2007-2013, en la armonización de los principios y normas de control aplicados por la Comisión y los Estados miembros, compartiendo los resultados del control y dando prioridad a la rentabilidad, y en la utilización de las declaraciones existentes relativas a la gestión de los órganos operativos en los Estados miembros, que constituyen un elemento de fiabilidad importante para la Comisión y, en última instancia, también para el Tribunal de Cuentas.

## **5.2. Certificación de buena gestión de los gastos públicos en los Estados miembros**

La Comisión y los Estados miembros han considerado de interés común recabar información sobre los sistemas de certificación de buena gestión de los gastos

---

<sup>97</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado, COM (2005) 252.

<sup>98</sup> Documento de trabajo de la Comisión relativo a la evaluación de las divergencias entre el marco de control interno en los servicios de la Comisión y los principios en materia de control recogidos en el dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas «Propuesta de marco de control interno comunitario», SEC (2005) 1152.

<sup>99</sup> Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado: análisis de las divergencias y plan de acción para la Comisión, SEC (2006) 49.

públicos vigentes en los Estados miembros para intentar desprender las mejores prácticas. Tal ejercicio podría servir asimismo para analizar la aplicación del principio de protección equivalente contemplado en el artículo 280 del Tratado.

Las respuestas al cuestionario que se remitió a los Estados miembros han proporcionado una visión general de las prácticas nacionales vigentes en ese ámbito, que se recogen a continuación en forma de cuadro sintético.

Este cuadro constituye una simplificación de las respuestas proporcionadas por los Estados miembros. El documento de trabajo de la Comisión publicado de forma simultánea al presente informe incluye un resumen más afinado, con las respuestas detalladas.

	<b>Certificación de la contabilidad nacional por una instancia interna<sup>100</sup></b>	<b>Certificación de la contabilidad nacional por una instancia externa<sup>101</sup></b>
<b>BE</b>	No	No <sup>102</sup>
<b>CZ</b>	Sí	No <sup>103</sup>
<b>DK</b>	Sí	Sí
<b>DE</b>	No	Sí
<b>EE</b>	Sí	Sí
<b>EL</b>	No	No
<b>ES</b>	No	No <sup>104</sup>
<b>FR</b>	No	Sí
<b>IE</b>	Sí	Sí
<b>IT</b>	No	Sí

<sup>100</sup> Instancia interna: persona, departamento o servicio que depende administrativamente del servicio de gestión y/o pago del presupuesto por certificar.

<sup>101</sup> Instancia externa: persona, departamento o servicio que no depende administrativamente del servicio de gestión y/o pago del presupuesto por certificar. Los informes anuales aprobados por instancias externas y presentados al Parlamento nacional se consideran sistemas de certificación de la contabilidad.

<sup>102</sup> No obstante, en algunas regiones, una instancia externa certifica la contabilidad relativa al presupuesto.

<sup>103</sup> La certificación no es obligatoria, si bien el organismo superior de control de la República Checa presenta al Parlamento su dictamen sobre la ejecución del presupuesto y sobre el estado final de la contabilidad. Tales dictámenes no tienen, sin embargo, valor de auditoría.

<sup>104</sup> La certificación no es obligatoria, si bien el Tribunal de Cuentas audita la contabilidad general del Estado y las demás contabilidades del sector público, así como la gestión económica del sector público, por lo que respecta a la legalidad y la racionalidad (eficiencia y ahorro).

<b>CY</b>	No	Sí
<b>LV</b>	Sí	Sí
<b>LT</b>	Sí	Sí
<b>LU</b>	Sí	Sí
<b>HU</b>	Sí	Sí
<b>MT</b>	No	Sí
<b>NL</b>	Sí	Sí
<b>AT</b>	No	No <sup>105</sup>
<b>PL</b>	No	Sí
<b>PT</b>	No	Sí
<b>SL</b>	No	Sí
<b>SK</b>	Sí	Sí
<b>FI</b>	Sí	Sí
<b>SE</b>	No	Sí
<b>UK</b>	Sí	Sí

### *Certificación por una instancia interna*

Aproximadamente la mitad de los Estados miembros que respondieron al cuestionario dispone de un procedimiento de certificación por una instancia interna para garantizar la legalidad y la regularidad de los gastos públicos<sup>106</sup>. Entre dichos Estados miembros, sólo Letonia declara explícitamente que la certificación se refiere asimismo a los fondos de la Comunidad Europea que son administrados por la administración nacional. Cabe señalar, no obstante, que suele ser el departamento encargado de la gestión, y no un auditor interno, quien efectúa la certificación<sup>107</sup>. En un número importante de casos, las instancias encargadas de la certificación también se pronuncian sobre el importe de las cantidades que podrían recuperar las entidades pagadoras<sup>108</sup>. La certificación por parte de una instancia interna se expide en

<sup>105</sup> Pese a que el Tribunal de Cuentas austriaco no tiene la obligación de certificar la fiabilidad de las contabilidades federales y de los Estados federados, comprueba que la utilización de los fondos públicos respeta los principios de fiabilidad, legalidad, regularidad, ahorro, eficiencia y eficacia.

<sup>106</sup> Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido.

<sup>107</sup> Sólo en Estonia, Países Bajos y Eslovaquia es un auditor interno quien expide la certificación.

<sup>108</sup> Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Eslovaquia y Reino Unido.

ocasiones a escala nacional<sup>109</sup>; en otros casos, se lleva a cabo en la agencia o departamento gestor<sup>110</sup>. Procede destacar los casos particulares de Reino Unido y Eslovaquia, países en los que hay varios niveles de certificación (nacional, regional y por fondo). Las certificaciones emitidas por una instancia interna sólo se presentan a los parlamentos nacionales en determinados países<sup>111</sup>.

Algunos Estados miembros<sup>112</sup> cuentan con un sistema de auditoría interna para garantizar la legalidad y regularidad de la contabilidad nacional aun cuando no haya obligación legal de que una instancia interna emita una certificación. Dos de ellos indicaron que dichas auditorías se refieren a los fondos comunitarios<sup>113</sup>.

Según las respuestas de los Estados miembros que disponen de un sistema de control y auditoría interna, la norma de la INTOSAI parece ser la más difundida.

#### *Certificación por una instancia externa*

La gran mayoría de los Estados miembros declaran tener la obligación legal de obtener de una instancia externa una certificación anual que garantice la legalidad y regularidad de los gastos públicos; las únicas excepciones son Italia y Austria. Cabe mencionar, no obstante, el caso particular de Grecia, España e Italia, países en que el Tribunal de Cuentas nacional emite un informe anual más que una certificación.

En la mayoría de los casos, esa instancia externa es un organismo de derecho público que constituye la más alta instancia de auditoría del Estado. En casi todos los Estados miembros, las certificaciones se efectúan a nivel nacional<sup>114</sup>; se refieren a todo el presupuesto<sup>115</sup> y, en todos los casos, se remiten a los parlamentos nacionales, en concreto, para certificar la legalidad y la eficiencia de la gestión de la contabilidad nacional. Sólo en algunos Estados se pronuncian sobre el importe de las cantidades que cabría recuperar<sup>116</sup>.

#### *Control de los fondos comunitarios (fondos de gestión compartida)*

En sus respuestas al cuestionario, los Estados miembros declararon que más de la mitad de los organismos de certificación nacionales contemplados en el artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1663/95 en relación con el FEOGA Garantía cumplen las condiciones necesarias para ser reconocidos certificadores de la contabilidad nacional por las autoridades nacionales<sup>117</sup>. En los casos en que no cumplen tales condiciones, los Estados miembros lo explican por la ausencia de base legal y por el

---

<sup>109</sup> República Checa, Lituania, Luxemburgo, Hungría y Países Bajos.

<sup>110</sup> Estonia, Irlanda, Letonia y Finlandia.

<sup>111</sup> República Checa, Lituania, Eslovaquia y Reino Unido.

<sup>112</sup> Francia, Italia, Chipre, Lituania, Malta, Grecia y Portugal.

<sup>113</sup> Lituania, Grecia y Malta.

<sup>114</sup> Las únicas excepciones son Bélgica (nivel federal y nivel regional), Alemania (certificaciones a nivel federal y de Estado federado), Finlandia (certificaciones del censor jurado de cuentas) y Reino Unido (certificaciones a nivel nacional y de proyecto).

<sup>115</sup> Cabe destacar el caso de Polonia, donde la certificación efectuada por una instancia externa se limita a los gastos agrícolas.

<sup>116</sup> Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Eslovaquia y Reino Unido.

<sup>117</sup> República Checa, Grecia, Francia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, algunos Estados federados de Austria, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido.

hecho de que esos organismos se crearon el efecto específico de gestionar y controlar los fondos comunitarios. En todos los casos, salvo en Estonia, Países Bajos y Suecia, esas entidades también se pronuncian sobre los importes que podrían ser recuperados por las agencias de pago.

En el ámbito de los Fondos Estructurales, únicamente un escaso número de los servicios nacionales encargados de expedir el certificado de validez al cierre de un programa, previsto en el artículo 38 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 y el artículo 15 del Reglamento (CE) 438/2001<sup>118</sup> pueden certificar también la contabilidad nacional<sup>119</sup>.

La mayor parte de los Estados miembros<sup>120</sup> indicó que los organismos de certificación se pronuncian sobre los importes que cabría recuperar.

### **Conclusiones**

La mayor parte de las normativas nacionales establece la obligación de que una instancia externa independiente certifique la contabilidad nacional. Se trata casi siempre de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) nacional. En la mayoría de los casos, las auditorías de las EFS se refieren al conjunto del presupuesto, y los informes o certificaciones de las cuentas se presentan a los parlamentos nacionales.

La obligación de obtener una certificación de una instancia interna no está tan difundida, pues únicamente está prevista en una decena de Estados. Por tanto, la situación es más heterogénea que en lo relativo a las certificaciones por una instancia externa. En algunos casos, no es un auditor quien efectúa la certificación sino el departamento responsable de la gestión.

En opinión de la Comisión, cuando esos documentos se refieran también a los fondos comunitarios, podrían constituir un elemento adicional de garantía que de fe del buen uso de los fondos europeos. Así pues, el Tribunal de Cuentas podría contemplar la posibilidad de tomarlos en consideración a la hora de garantizar la legalidad y la regularidad de la contabilidad del presupuesto europeo.

---

<sup>118</sup> Además del certificado al cierre de un programa, expedido por una persona u organismo independiente, la autoridad de pago certifica las declaraciones de gastos que se presentan a la Comisión varias veces al año.

<sup>119</sup> Italia (por lo que se refiere a la cofinanciación nacional), Lituania, Países Bajos y Eslovaquia.

<sup>120</sup> Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido.