



LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La actuación de la Unión Europea en materia de control presupuestario se basa en dos principios: garantizar que el presupuesto de la Unión se gaste de forma adecuada y proteger los intereses financieros de la Unión y luchar contra el fraude.

BASE JURÍDICA

- Artículos 287 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, título IX, capítulos 1 y 2, y título X.
- Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, parte III.
- Reglamento interno del Parlamento Europeo, título II, capítulo 6, artículos 92 bis, 93 y 94; título V, capítulo 1, artículo 121, capítulo 2, artículo 125 y capítulo 4, artículo 132; y anexo IV.
- Artículo 83, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la protección de los intereses financieros de la Unión.
- Fiscalía Europea: artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la creación de una Fiscalía Europea.

OBJETIVOS

Para que los ciudadanos confíen en que su dinero se utiliza adecuadamente, la Unión Europea debe proteger sus intereses financieros. También es importante supervisar y controlar la actividad de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y prestar apoyo a su lucha contra las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión.

ANTECEDENTES

En diciembre de 1995, el Parlamento ejerció por primera vez el derecho que le confiere el Tratado a constituir una comisión de investigación, que informó sobre las



alegaciones de fraude y de mala administración en el régimen de tránsito comunitario. Las recomendaciones de esta comisión recibieron un amplio apoyo.

En los últimos años, el número de textos legislativos y recomendaciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión se ha multiplicado. Estos textos pretenden fundamentalmente alcanzar los siguientes objetivos:

- mejorar la gestión de la OLAF y reforzar las garantías procesales en las investigaciones, mediante la creación gradual de una Fiscalía Europea;
- reformar Eurojust^[1] y mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión;
- garantizar la protección de dichos intereses a través del Derecho penal y las investigaciones administrativas, mediante una política integrada para salvaguardar el dinero de los contribuyentes y mediante la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión^[2].

En 2012 y 2013, también se publicaron varias comunicaciones importantes:

- «Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal»^[3], de diciembre de 2012;
- «Protección del presupuesto de la UE hasta final de 2012»^[4], de septiembre de 2013;
- «Aplicación de correcciones financieras netas a las cifras de los Estados miembros en el ámbito de la Política Agrícola y la Política de Cohesión», de diciembre de 2013^[5].

Además, en 2013 se adoptaron dos Directivas:

- sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude; y
- sobre un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA^[6].

Entre otros textos importantes cabe citar:

- una propuesta de Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal^[7];
- el informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE^[8];
- la Comunicación de la Comisión, de 7 de abril de 2016, relativa a un plan de acción sobre el IVA^[9].

[1][COM\(2013\)0532](#) y [COM\(2013\)0533](#) de 17 de julio de 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#) de 26 de mayo de 2011 y [COM\(2011\)0376](#) de 24 de junio de 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#) de 6 de diciembre de 2012.

[4]COM(2013)0682 de septiembre de 2013.

[5]COM(2013)0934 de 13 de diciembre de 2013.

[6]Directivas 2013/43/UE y 2013/42/UE de 22 de julio de 2013 (DO L 201 de 26.7.2013, p. 4, y DO L 201 de 26.7.2013, p. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) de 11 de julio de 2012.

[8]COM(2014)0038 de 3 de febrero de 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#) de 7 de abril de 2016.



Más recientemente, en la primavera de 2018, con vistas al nuevo marco financiero plurianual (2021-2027), la Comisión adoptó una propuesta para establecer un nuevo Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, concebido esencialmente para reproducir y mejorar el programa Hércules III (2014-2020) y combinarlo con el sistema de información antifraude (AFIS) y el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS), ambos gestionados por la OLAF.

A. Medidas contra el fraude de la OLAF

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) tiene competencias para llevar a cabo investigaciones administrativas de forma independiente con respecto a la Comisión. En el marco de los reglamentos relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron, el 25 de mayo de 1999, un Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas. Este Acuerdo establece que cada institución debe adoptar un régimen interno común para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la OLAF. Algunas de estas normas, que actualmente están integradas en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, exigen al personal de la Unión que coopere con la OLAF y prevén cierto grado de protección para aquellos funcionarios que transmitan información relativa a un posible caso de fraude o corrupción. La reforma de la OLAF estaba prevista desde 2003. Finalmente, tras unos diez años de debates y negociaciones, las distintas partes del diálogo tripartito (el Parlamento, el Consejo y la Comisión) alcanzaron un acuerdo que introduce mejoras significativas y que garantiza la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de la OLAF, preservando al mismo tiempo la independencia de sus investigaciones.

En noviembre de 2008, el Parlamento adoptó el informe Grässle por aplastante mayoría. Este informe modificaba considerablemente la propuesta original de la Comisión y, posteriormente, dio lugar a la adopción del Reglamento actual^[10] en 2013, que, a su vez, fue objeto de modificaciones en julio de 2016.

El nuevo texto introduce mejoras sustanciales, en particular, proporciona una definición más clara del marco jurídico para las investigaciones antifraude. También introduce las definiciones de «irregularidad», de «fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión», así como del concepto de «operador económico». El Reglamento incluye, asimismo, referencias claras a medidas de investigación específicas presentes en otros reglamentos de la Unión (con lo que se mejora la coordinación entre los instrumentos jurídicos en el ámbito correspondiente), así como referencias a la Carta de los Derechos Fundamentales. Durante las investigaciones de la OLAF, también se salvaguardan los siguientes derechos en virtud del Reglamento: el derecho de defensa y las garantías procesales de las personas afectadas por investigaciones de la OLAF, los derechos de los testigos y de los denunciantes, así como el derecho de acceso al expediente y la demás documentación pertinente.

[10]Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013.



Por otra parte, algunas disposiciones introducen obligaciones específicas para los Estados miembros, como la de compartir con la OLAF la información pertinente acerca de los casos de fraude relativos a los fondos de la Unión.

Por último, se ha creado un nuevo procedimiento interinstitucional que permite a todas las instituciones debatir de manera transparente sobre las mejores prácticas, los resultados y las cuestiones pendientes que reduzcan la eficacia de las actividades de lucha contra el fraude. Esto significa que, por primera vez, el Parlamento puede debatir con el Consejo sobre la lucha contra el fraude en los Estados miembros.

El Parlamento ha pedido, asimismo, que se mejore la gestión de la OLAF mediante la revisión y la consolidación continuas de sus principales procedimientos de investigación.

Por otro lado, es necesario recordar que el artículo 325 del TFUE exige una colaboración estrecha y periódica entre los Estados miembros y la Comisión, y también permite que se adopten medidas específicas del Consejo con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente de los intereses financieros de la Unión en los Estados miembros.

B. Refuerzo de los mecanismos de lucha contra el fraude

A instancias del Parlamento Europeo, la Comisión adoptó iniciativas importantes en materia de medidas de lucha contra el fraude. No obstante, en vista de la magnitud del fraude, la elusión fiscal y la corrupción en la Unión Europea, el Parlamento Europeo ha pedido que se adopte un enfoque integral que incluya estrategias de lucha contra el fraude y la corrupción a través de medidas jurídicas eficaces en todo el territorio de la Unión, especialmente en tiempos de restricciones presupuestarias.

El Parlamento también ha apoyado el plan de acción de la Comisión para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales^[11], y opina que la Comisión y los Estados miembros deben seguir concediendo prioridad absoluta a esta lucha. Para ello es necesario desarrollar una estrategia de cooperación y coordinación reforzada y pluridimensional entre los Estados miembros, así como entre estos y la Comisión. También se deberá prestar especial atención al desarrollo de mecanismos de prevención, detección precoz y vigilancia en el tránsito aduanero, siendo este último uno de los ámbitos con mayor índice de corrupción sistémica de Europa. Por último, el Parlamento considera que las principales partes interesadas europeas deberían ser más activas a escala internacional y trabajar por establecer normas de cooperación basadas principalmente en los principios de transparencia, buena gobernanza e intercambio de información.

El Parlamento también ha hecho hincapié en que una mayor transparencia permite un mejor control, lo que resulta fundamental para detectar el fraude. Anteriormente, ya instó a la Comisión a que adoptara medidas para garantizar la transparencia completa de todos los beneficiarios de los fondos de la Unión en los Estados miembros mediante la publicación, en la página web de la Comisión, de una lista de todos estos beneficiarios. También ha pedido a los Estados miembros que cooperen con la

[11] El fraude es un comportamiento irregular voluntario que constituye, en ciertos casos, una infracción penal; no respetar una norma constituye una irregularidad.



Comisión y que faciliten información completa y fiable sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión que gestionan.

C. Nueva política y nuevos programas europeos contra el fraude

El Parlamento opina que, dado que la corrupción afecta a los intereses financieros de la Unión, debe ser considerada un fraude en virtud del artículo 325, apartado 5, del TFUE y debe incluirse en el informe anual de la Comisión Europea sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude.

A principios de 2019, el Tribunal de Cuentas Europeo destacó que la Unión debe intensificar su lucha contra el fraude y que la Comisión debe asumir un papel de liderazgo en este sentido y reconsiderar el papel y la responsabilidad de su oficina de lucha contra el fraude.

En abril de 2019, la Comisión presentó una nueva estrategia destinada a mejorar la coherencia y la coordinación en la lucha contra el fraude entre sus distintos servicios. Esta estrategia también debe allanar el camino para la adopción en los próximos años de medidas de lucha contra el fraude más basadas en los datos. La estrategia complementa el denominado «Paquete de gobernanza» de la Comisión, que se adoptó en noviembre de 2018 y designa a la OLAF como servicio principal en la concepción y el desarrollo de una política europea de lucha contra el fraude.

El Parlamento acoge con satisfacción las nuevas prioridades de esta estrategia, como la mejor comprensión de los modelos de fraude, los perfiles de los defraudadores y las vulnerabilidades sistémicas en relación con el fraude que afecta al presupuesto de la Unión.

D. Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión

Los Estados miembros estaban obligados a aplicar la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) transponiéndola a sus legislaciones nacionales a más tardar el 6 de julio de 2019. Las nuevas normas incrementan el nivel de protección del presupuesto de la Unión armonizando las definiciones, las sanciones y los plazos de prescripción de las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Unión.

La Directiva no solo es un instrumento esencial para la armonización de la legislación penal de los Estados miembros en materia de delitos contra el presupuesto de la Unión, sino que también sienta las bases para la futura Fiscalía Europea, que investigará, perseguirá y llevará ante la justicia a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión.

E. Creación de la Fiscalía Europea

Las normas relativas a la creación de la Fiscalía Europea están detalladas en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».



El Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea se adoptó en el marco del procedimiento de cooperación reforzada el 12 de octubre de 2017, y entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. Actualmente son 22 los países participantes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

La Fiscalía Europea será un cuerpo judicial descentralizado de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, incoar procedimientos penales y llevar ante la justicia a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión. También tendrá facultades de investigación armonizadas en toda la Unión basadas e integradas en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros.

La Fiscalía Europea está siendo establecida en la actualidad y el objetivo es que esté operativa a finales de 2020. Su sede estará situada en Luxemburgo.

NOMBRAMIENTO DE LA PRIMERA FISCAL GENERAL EUROPEA

En septiembre de 2019, el Parlamento y el Consejo nombraron de común acuerdo a Laura Codruta Kövesi como primera fiscal general europea, que ocupará el puesto durante un mandato no renovable de siete años.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Los candidatos a miembros del Tribunal de Cuentas, así como los candidatos preseleccionados para el puesto de director general de la OLAF, comparecen ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento. Estas audiencias parlamentarias son indispensables para confirmar los nombramientos.

La Comisión Europea designa al director general de la OLAF previa concertación con el Parlamento y el Consejo, mientras que los miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF son nombrados de común acuerdo por el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

Alexandre Mathis
06/2020

