ES 2022

14

Informe especial

Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común

Ha llegado el momento de profundizar

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

Apartados

Resumen I-XI

Introducción 01-23

Política agrícola común (PAC) 01-08

Protección del presupuesto de la PAC contra el fraude 09-23

Varios organismos protegen la financiación de la PAC contra el fraude 13-20

Los Estados miembros comunican a la Comisión el importe del fraude que detectan en el gasto de la PAC 21-23

Alcance y enfoque de la auditoría 24-27

Observaciones 28-105

Los riesgos de fraude varían entre los regímenes de pago de la PAC 28-61

Algunos beneficiarios ocultan incumplimientos de las condiciones de subvencionabilidad 31-38

Aumento de los riesgos de fraude debido a la complejidad de los proyectos 39-41

Pagos directos y «acaparamiento de tierras» 42-58

Nuestra notificación de casos de presunto fraude 59-61

La Comisión ha tomado medidas contra el fraude en el gasto de la PAC, pero no ha sido suficientemente proactiva 62-105

La Comisión ha identificado riesgos clave de fraude y ha publicado recientemente orientaciones para los organismos pagadores respecto al «acaparamiento de tierras» 65-69

La Comisión ha proporcionado orientaciones a los Estados miembros, pero algunos organismos pagadores señalaron la necesidad de más asesoramiento práctico 70-74

La Comisión supervisa las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los Estados miembros, pero su visión general presenta lagunas 75-81

La Comisión ha fomentado el uso de nuevas tecnologías, pero estas no se aprovechan suficientemente 82-105

Conclusiones y recomendaciones 106-112

Anexos

Anexo I — Tenencia de tierras agrícolas (EU-27, 2016)

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Plazo

Equipo auditor

Resumen

I El gasto de la política agrícola común (PAC) presta apoyo a la agricultura y al desarrollo rural en la UE a través de:

- pagos directos a los agricultores, basados generalmente en la superficie agrícola de que disponen los beneficiarios;
- medidas de mercado agrícolas, que ayudan a los sectores agrícolas de la UE a adaptarse a los cambios del mercado;
- programas nacionales y regionales de desarrollo rural de los Estados miembros, que apoyan el desarrollo social y económico de las zonas rurales y proporcionan ayudas basadas en criterios medioambientales y climáticos.

II En el período 2018-2020, los pagos directos en la Europa de los Veintisiete ascendieron a una media de 38 500 millones de euros al año; el gasto en medidas de mercado y en desarrollo rural ascendió a 2 700 y 13 100 millones de euros, respectivamente.

III El fraude perjudica los intereses financieros de la UE e impide que sus recursos alcancen los objetivos políticos. Esperamos que nuestro informe ayude a la Comisión y a los Estados miembros a desarrollar su capacidad de lucha contra el fraude en el marco de la nueva política agrícola común 2023-2027.

IV Varios organismos protegen la financiación de la PAC contra el fraude a escala nacional y de la UE. En nuestra auditoría examinamos si la Comisión ha tomado medidas adecuadas contra el fraude en el gasto de la PAC, evaluando los riesgos de fraude inherentes a los regímenes de pago de la PAC, y si la Comisión ha identificado y respondido adecuadamente a los riesgos de fraude que afectan al gasto de la PAC.

V Constatamos que la Comisión ha respondido a casos de fraude en el gasto de la PAC, pero no ha sido suficientemente proactiva a la hora de abordar el impacto del riesgo de acaparamiento ilegal de tierras sobre los pagos de la PAC, supervisar las medidas de lucha contra el fraude de los Estados miembros y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías.

VI Los riesgos de fraude varían entre los regímenes de pago de la PAC. En este informe presentamos una visión general de los riesgos de fraude que afectan a los distintos regímenes de pagos de la PAC. Identificamos riesgos relacionados con la

ocultación por los beneficiarios del incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad, con la complejidad de las medidas financiadas y con las formas ilegales de «acaparamiento de tierras».

VII La Comisión evaluó los riesgos de fraude en el gasto de la PAC y reconoció que las medidas de inversión en desarrollo rural y determinadas medidas de mercado presentaban un mayor riesgo que otros regímenes de pago. Recientemente, publicó orientaciones para los organismos pagadores respecto al «acaparamiento de tierras» y el concepto de «tierras a disposición del agricultor».

VIII La Comisión proporcionó a los Estados miembros orientaciones en cuestiones relacionadas con el fraude. La mayoría de los organismos pagadores valoraron positivamente estas orientaciones, pero algunos consideraron que habría sido útil que incluyera más ejemplos prácticos. El último análisis del riesgo de fraude de la PAC por parte de la Comisión se remonta a 2016, y tiene previsto llevar a cabo uno nuevo antes de que la nueva PAC entre en vigor en enero de 2023.

IX La Comisión lleva a cabo controles de autorización y de conformidad de los organismos pagadores para evaluar sus sistemas de control, que pueden comprender medidas contra el fraude. La Comisión se basa en las revisiones anuales de los organismos de certificación para supervisar el cumplimiento por parte de los organismos pagadores de sus criterios de autorización, incluidas las medidas de lucha contra el fraude. Algunos informes de los organismos de certificación apenas analizaron las medidas de lucha contra el fraude de los organismos pagadores, pero la Comisión no exigió a los organismos de certificación que facilitaran más detalles en estos casos.

X La Comisión ha promovido el uso de nuevas tecnologías para automatizar los controles, como en el caso de los «controles mediante monitorización» que supervisan a toda la población de beneficiarios de ayuda para un régimen determinado, y ha desarrollado su propia herramienta de evaluación del riesgo, Arachne, para ayudar a los Estados miembros a prevenir el fraude. El uso de estas tecnologías es voluntario y los Estados miembros han respondido con lentitud. La inteligencia artificial y los macrodatos tienen potencial para la lucha contra el fraude, pero los Estados miembros se enfrentan a dificultades para aprovechar estas oportunidades, y la Comisión ha iniciado la promoción de estas tecnologías.

XI Formulamos recomendaciones para que la Comisión obtenga y comparta una visión más profunda de los riesgos y de las medidas relativos al fraude en el gasto de la PAC con el objetivo de proteger los intereses financieros de la UE y promover el uso de las nuevas tecnologías en la prevención y detección del fraude.

Introducción

Política agrícola común (PAC)

01 El gasto de la PAC presta apoyo a la agricultura y al desarrollo rural en la UE a través de:

- **pagos directos** a los agricultores, financiados íntegramente con cargo al presupuesto de la UE y, en general, basados en la superficie de tierra agrícola de que disponen los beneficiarios;
- **medidas de mercado** agrícolas, también financiadas íntegramente con cargo al presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas cofinanciadas por los Estados miembros; las medidas de mercado incluyen el apoyo al almacenamiento público y privado de productos agrícolas en caso de perturbaciones del mercado, los regímenes de ayuda sectoriales (por ejemplo, en los sectores del vino o de las frutas y hortalizas) y el reembolso de los costes de promoción de las ventas de productos agrícolas de la UE;
- **programas** nacionales y regionales **de desarrollo rural** de los Estados miembros, cofinanciados por el presupuesto de la UE y los Estados miembros, que implican tanto el reembolso de los costes de los proyectos como pagos basados en la superficie de tierras agrícolas de los beneficiarios o en el número de animales.

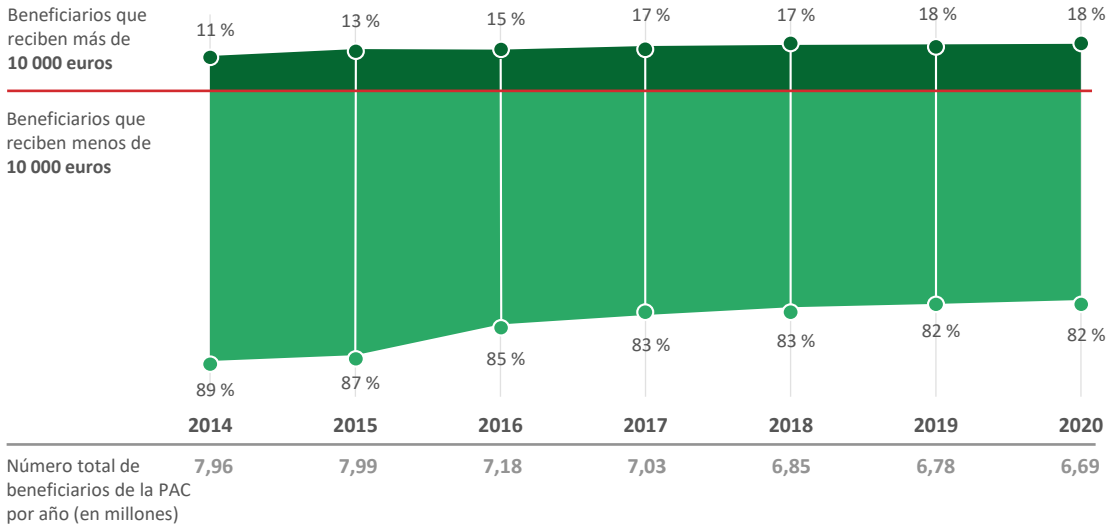
02 En el período 2018-2020, los pagos directos en la Europa de los Veintisiete ascendieron a una media de 38 500 millones de euros al año; el gasto en medidas de mercado y en desarrollo rural ascendió a 2 700 y 13 100 millones de euros, respectivamente.

03 El sector agrícola de la UE presenta variaciones significativas en cuanto a los tipos de beneficiarios, el tamaño de las explotaciones y las formas de tenencia de las tierras agrícolas. Esto hace que resulte difícil diseñar normas y sistemas de control que se adapten a todos los supuestos.

04 El conjunto de beneficiarios de la PAC abarca desde particulares hasta cooperativas, empresas y organismos públicos. En el ejercicio 2020, alrededor de 6,2 millones de beneficiarios percibieron pagos directos, 3,5 millones (normalmente receptores también de pagos directos) recibieron pagos en el marco de medidas de desarrollo rural y 102 000 recibieron apoyo mediante medidas de mercado.

05 La mayoría de los beneficiarios de la PAC reciben menos de 10 000 euros al año: la proporción ha ido disminuyendo, pero sigue representando más del 80 % de los beneficiarios (véase la ***ilustración 1***).

Ilustración 1 — Distribución de los pagos entre los beneficiarios de la PAC en el período 2014-2020

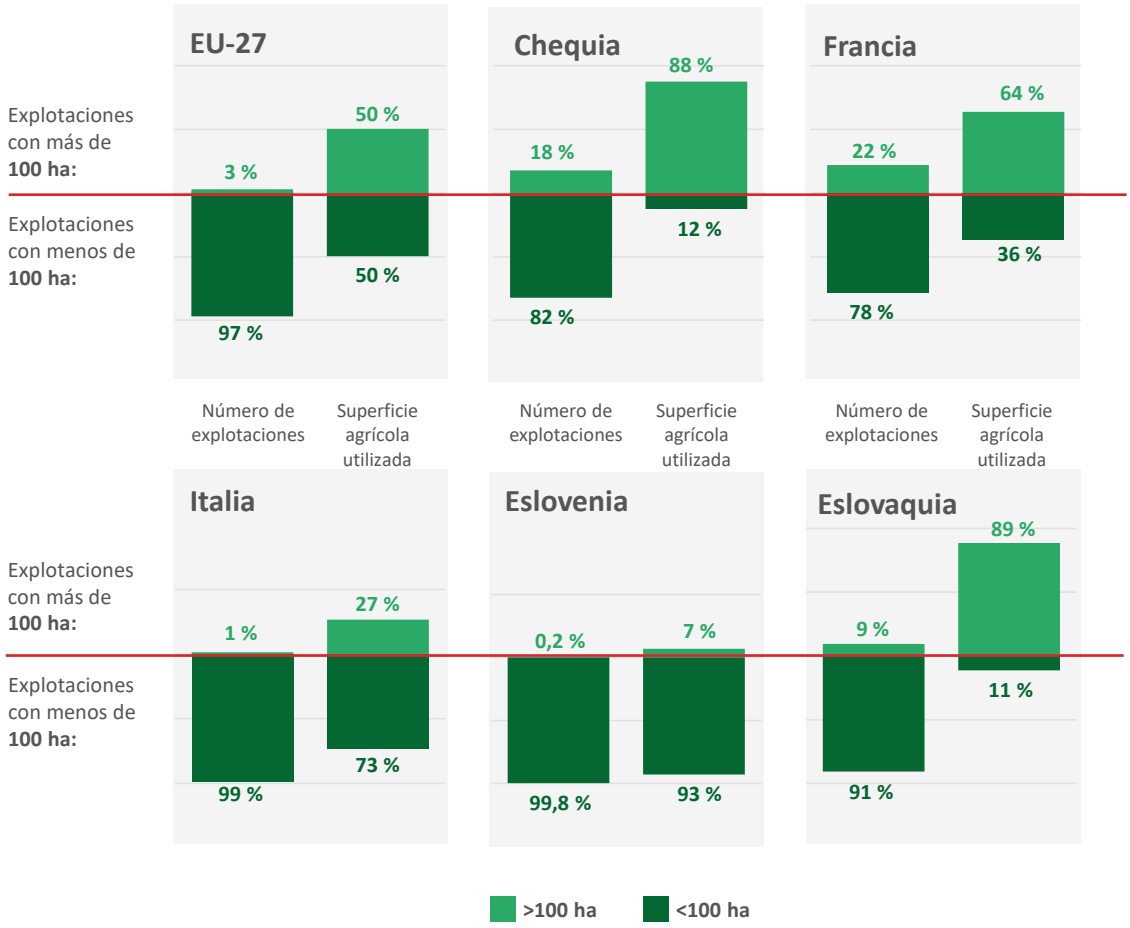


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

06 En cuanto a la estructura de las explotaciones agrícolas, el 67 % de las explotaciones de la UE tienen menos de 5 hectáreas, mientras que el 3 % tienen más de 100 hectáreas. La situación varía entre Estados miembros. Por ejemplo, en Malta y Rumanía, más del 90 % de las explotaciones agrícolas tienen menos de 5 hectáreas, mientras que en Dinamarca y Finlandia solo el 4 % de las explotaciones pertenecen a esta categoría.

07 La distribución de las tierras agrícolas también varía. En Eslovaquia, el 9 % de las explotaciones tienen más de 100 hectáreas y cubren el 89 % de la superficie agrícola nacional, mientras que en Eslovenia las explotaciones de esa categoría solo cubren el 7 % de las tierras agrícolas. En la ***ilustración 2*** se muestra la situación en la UE, en los tres Estados miembros seleccionados (véase el apartado ***26***) y en los dos Estados miembros que se hallan en el extremo del espectro.

Ilustración 2 — Distribución de tierras agrícolas (EU-27 y Estados miembros seleccionados, 2016)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

08 Respecto a la tenencia de tierras agrícolas, el 82 % de los agricultores polacos son propietarios de sus tierras, mientras que el 78 % de los agricultores malteses las arriendan, y, en Grecia, un tercio de la superficie agrícola son tierras comunales (véase el ***anexo I***).

Protección del presupuesto de la PAC contra el fraude

09 La legislación[1] de la UE define el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión como una infracción (acción u omisión) deliberada que es o podría ser perjudicial para el presupuesto de la UE mediante:

- el uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos,
- el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información específica,
- el uso indebido de fondos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

10 El factor decisivo para distinguir entre fraude e irregularidad es el concepto de intencionalidad. Una irregularidad puede ser el resultado de una interpretación incorrecta de una norma, mientras que el fraude es el resultado de una infracción deliberada de una norma.

11 El fraude puede categorizarse como «interno» o «externo»[2]. En el contexto de la PAC:

- el fraude interno puede ser cometido por el personal de las autoridades públicas que interviene en la administración de los fondos de la PAC o por el personal de las instituciones u organismos de la UE. Puede implicar conflictos de intereses no declarados, violaciones del secreto profesional o corrupción pasiva;
- por fraude externo se entiende el fraude cometido por los beneficiarios de la financiación de la PAC. Ejemplos de ello son el fraude en la contratación pública (por ejemplo, colusión entre licitadores, subcontratación irregular o ficticia, corrupción activa), la falsificación de documentos, la inflación de los costes o la ocultación de vínculos entre empresas.

12 El fraude perjudica los intereses financieros de la UE e impide que los recursos de esta alcancen los objetivos políticos. La lucha eficaz contra el fraude requiere un marco

---

[1] Artículo 3 de la Directiva (EU) 2017/1371 («Directiva PIF»). La abreviatura PIF se refiere en general a la protección de los intereses financieros de la UE.

[2] Véase, por ejemplo, la Association of Certified Fraud Examiners.

global de gestión del riesgo que abarque todo el ciclo de prevención, detección y respuesta al fraude (véase la ***ilustración 3***).

Ilustración 3 – Proceso de gestión del riesgo de fraude

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del marco del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

Varios organismos protegen la financiación de la PAC contra el fraude

13 En la Comisión:

- La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo rural) comparte la gestión de la PAC con organismos pagadores autorizados en los Estados miembros, aunque sigue siendo responsable en última instancia de la política. La DG Agricultura y desarrollo Rural obtiene garantías sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

- La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) lleva a cabo investigaciones administrativas sobre actividades ilegales que afectan negativamente al presupuesto de la UE y sobre faltas graves en las instituciones de la UE. La OLAF alberga el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS), que contiene datos presentados por los Estados miembros sobre irregularidades y fraude en el gasto de la UE. La OLAF analiza los datos facilitados por los Estados miembros y publica el Informe anual de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de

la Unión Europea y la lucha contra el fraude («informe PIF»), de la Comisión[3]. La OLAF desempeña una función central en el desarrollo de la política de lucha contra el fraude de la UE.

14 En junio de 2021, la Fiscalía Europea comenzó a funcionar como ministerio fiscal independiente de la UE. La Fiscalía Europea está facultada para investigar, procesar y llevar a juicio delitos contra el presupuesto de la UE, como el fraude y la corrupción, ante los tribunales competentes de los veintidós Estados miembros que participan en la Fiscalía Europea[4].

15 Los Estados miembros deben adoptar medidas para prevenir, detectar y corregir el fraude y otras irregularidades, y proteger los intereses financieros de la UE del mismo modo que sus propios intereses financieros. Han de notificar a la Comisión a través del IMS los casos de irregularidades y fraude que superen los 10 000 euros.

16 En el marco de sus criterios de autorización, los organismos pagadores deben establecer actividades de control interno destinadas a prevenir y detectar el fraude (véase el ***recuadro 1***). Los directores de los organismos pagadores presentan a la Comisión una declaración anual de gestión sobre el correcto funcionamiento de los sistemas de control interno, en la que deben confirmar que se han establecido medidas antifraude eficaces y proporcionadas que han tenido en cuenta los riesgos identificados[5].

17 Si bien los organismos pagadores no son responsables de investigar el fraude, deben adoptar medidas para prevenirlo y detectarlo, y cooperar con las autoridades de control que lleven a cabo investigaciones.

---

[3] Los informes PIF están disponibles en el sitio web de la Comisión.

[4] Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia.

[5] Artículo 7, apartado 3, letra b), del Reglamento (EU) n.º 1306/2013, y anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión.

Recuadro 1

Aspectos relativos al fraude en los criterios de autorización de los organismos pagadores

- Los organismos pagadores solo deben autorizar una solicitud de pago tras haber realizado controles suficientes para garantizar el cumplimiento de las normas de la UE, incluidos controles para prevenir y detectar el fraude.
- Las actividades de control interno de los organismos pagadores deben incluir procedimientos de supervisión para prevenir y detectar el fraude y las irregularidades, prestando especial atención a los ámbitos de gasto de la PAC que están expuestos a un riesgo significativo de fraude o a otras irregularidades graves.
- El personal de todos los niveles operativos debe recibir la formación adecuada, en particular en materia de sensibilización sobre el fraude.

18 Los organismos de certificación designados por los Estados miembros revisan anualmente los sistemas control interno de los organismos pagadores y su conformidad con los criterios de autorización. Ofrecen un dictamen anual sobre la legalidad y regularidad de los gastos.

19 La ***ilustración 4*** muestra las funciones y responsabilidades de los principales organismos de lucha contra el fraude en la PAC.

Ilustración 4 – Funciones y responsabilidades de los principales organismos de lucha contra el fraude en la PAC

Organismos de la UE

DG Agricultura y Desarrollo Rural

Prepara las propuestas de la Comisión en materia de normas de la PAC teniendo en cuenta el riesgo de fraude.

Desarrolla la estrategia de lucha contra el fraude para la PAC.

Examina los sistemas nacionales de control mediante auditorías de autorización y conformidad.

OLAF

Investiga el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales.

Administra el sistema de gestión de irregularidades.

Presta apoyo técnico a los Estados miembros y a la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Fiscalía Europea

Investiga, procesa y lleva a juicio los delitos contra el presupuesto de la UE (fraude y corrupción, fraude del IVA con perjuicios superiores a 10 millones de euros, blanqueo de capitales, etc.).

Organismos de los Estados miembros

Organismos pagadores

Examinan y efectúan los pagos a los beneficiarios.

Adoptan medidas para prevenir y detectar el fraude en el contexto de sus actividades.

Organismos de certificación

Revisan anualmente los sistemas de control de los organismos pagadores y su conformidad con los criterios de autorización.

Servicios de coordinación antifraude

Facilitan la cooperación y el intercambio de información con la OLAF y otros AFCOS.

Asisten a la OLAF en sus investigaciones.

Autoridades policiales

Investigan y persiguen los casos de fraude que afecten a los intereses financieros nacionales y de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20 De acuerdo con las normas de auditoría, en el Tribunal de Cuentas Europeo también estamos atentos a los riesgos de fraude. En particular:

- tenemos en cuenta el riesgo de fraude al planificar y llevar a cabo nuestras auditorías;
- notificamos casos de presunto fraude a la OLAF y a la Fiscalía Europea;

- hemos publicado recientemente dos informes especiales sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la UE[6] y examinamos las políticas y procedimientos de lucha contra el fraude de la Comisión en relación con el gasto de la PAC en nuestro trabajo relativo a la declaración de fiabilidad de 2019[7].

Los Estados miembros comunican a la Comisión el importe del fraude que detectan en el gasto de la PAC

21 El informe PIF de la Comisión ofrece una visión general del fraude en el gasto de la PAC, en términos de número de casos notificados e importes financieros, y complementa las estadísticas con análisis subyacentes. Entre 2016 y 2020, la PAC representaba el 11 % de los importes fraudulentos notificados en el IMS, y la política de cohesión, el 86 % del total (véase el ***cuadro 1***).

Cuadro 1 – Importes de las irregularidades notificadas como fraudulentas (2016-2020)

Ámbito político	Período total (2016-2020)	
	€	%
Política agrícola común	**226 529 858**	**10,9**
Pagos directos y medidas de mercado	112 857 342	5,4
Desarrollo rural	107 624 816	5,2
Pagos directos / medidas de mercado / desarrollo rural	6 035 208	0,3
No está claro (*)	12 492	0,0
Políticas de cohesión y pesca	**1 802 679 114**	**86,4**
Política de preadhesión	**12 578 346**	**0,6**
Gestión directa	**44 940 000**	**2,2**
TOTAL	**2 086 727 318**	**100,0**

(*) La categoría «no está claro» se utiliza en el informe PIF cuando la información se considera insuficiente para clasificar la irregularidad en cualquier otra categoría.

Fuente: Informe PIF de 2020 — Evaluación estadística (partes 1 y 2).

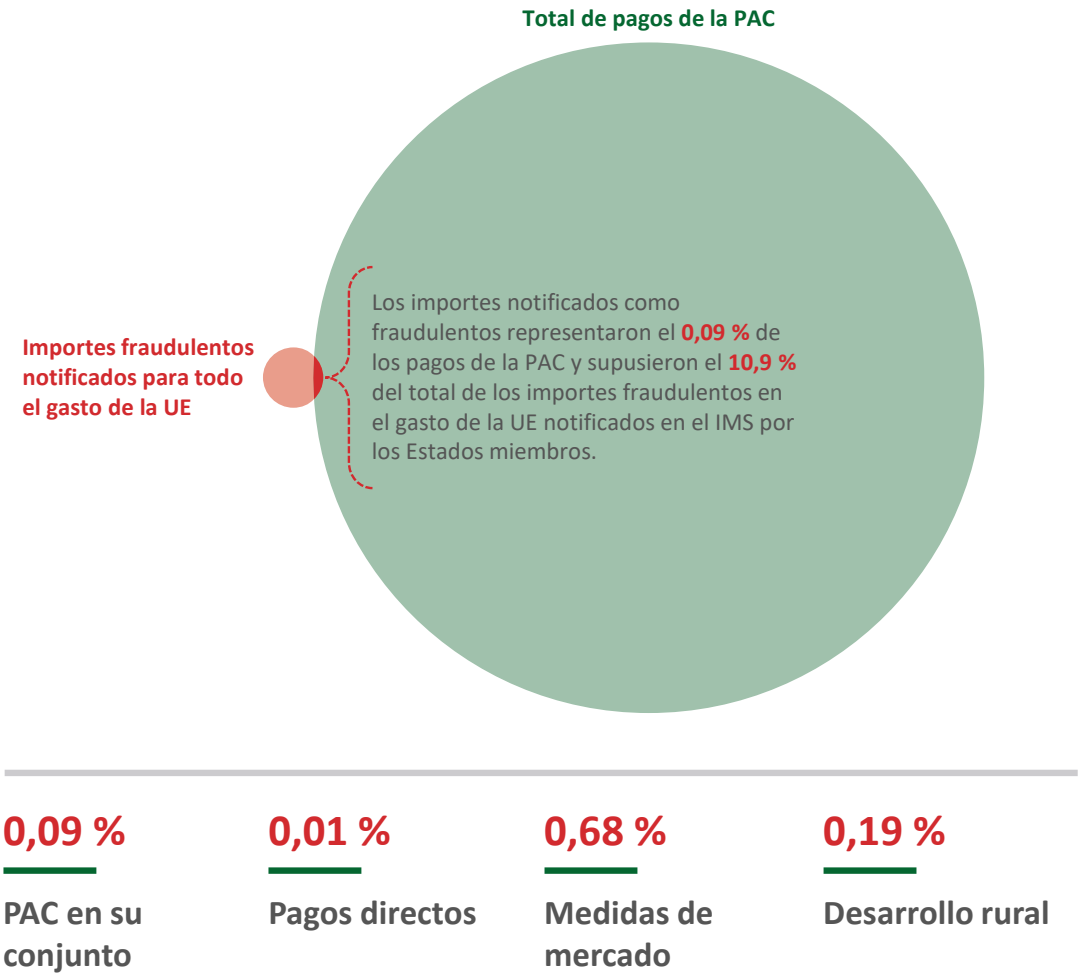
22 El impacto financiero de las irregularidades fraudulentas notificadas en la PAC es generalmente bajo: en el período 2016-2020, ascendió al 0,09 % del total de los pagos de la PAC. La ***ilustración 5*** muestra la tasa de detección del fraude, es decir, la relación

[6] Informes especiales 01/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE», y 06/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE».

[7] Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartados 6.34 a 6.41 y 6.44.

entre los importes notificados de casos de fraude (presuntos y demostrados) y los pagos de los componentes de la PAC.

Ilustración 5 — Tasa de detección del fraude por componente de la PAC (2016-2020)



Fuente: Informe PIF de 2020 — Evaluación estadística (parte 1).

23 Sin embargo, como se explica en el informe PIF de 2020[8], el número de irregularidades notificadas como fraudulentas —y los correspondientes importes— no son un indicador directo del nivel de fraude que afecta al presupuesto de la UE, sino más bien de la labor de los Estados miembros en la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la UE. En nuestras anteriores auditorías, constatamos que estas cifras no proporcionaban una visión completa del nivel de fraude detectado en el gasto de la UE[9].

[8] Informe PIF de 2020 de la Comisión, anexo 1, COM(2021)578.

[9] Informes especiales 01/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE», apartados 23 a 28, y 06/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE» apartados 47 a 57.

Alcance y enfoque de la auditoría

24 Nuestra auditoría examinó las pautas de fraude en los regímenes de pago de la PAC. Evaluamos si la Comisión había identificado adecuadamente los riesgos de fraude que afectan al gasto de la PAC y respondido adecuadamente a dichos riesgos.

25 Nos ocupamos de las medidas financiadas por la PAC en régimen de gestión compartida (pagos directos, medidas de mercado y desarrollo rural) y examinamos los datos de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. No examinamos el gasto de la PAC en régimen de gestión directa (alrededor del 0,8 % del gasto de la PAC) y no abordamos los conflictos de intereses, que son objeto de un informe especial separado del Tribunal que se publicará en 2022. La Fiscalía Europea, que entró en funcionamiento en junio de 2021, no se incluyó en el ámbito de nuestra auditoría.

26 Obtuvimos evidencia a partir de:

- **Controles documentales** y **videoconferencias** en la OLAF y en la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.
- **Controles documentales** en tres Estados miembros (Francia, Italia y Eslovaquia) seleccionados a partir de indicadores relativos al fraude, la concentración de tierras y los importes de financiación.
- **Encuestas** dirigidas a las entidades fiscalizadoras superiores de los tres Estados miembros seleccionados, así como a los organismos pagadores, los servicios de coordinación antifraude (AFCOS) y los organismos de certificación de los 27 Estados miembros. La encuesta abarcó los riesgos de fraude, las medidas antifraude y los controles vigentes en los Estados miembros. Respondieron a nuestra encuesta los AFCOS y los organismos pagadores de 23 Estados miembros y los organismos de certificación de 13 Estados miembros.
- **Análisis de los datos** extraídos del IMS y de los conjuntos de datos de la Oficina Estadística de la UE (Eurostat).

27 Esperamos que nuestro informe ayude a la Comisión y a los Estados miembros a desarrollar su capacidad de lucha contra el fraude en el marco de la nueva política agrícola común 2023-2027.

Observaciones

Los riesgos de fraude varían entre los regímenes de pago de la PAC

28 Al proponer actos legislativos, la Comisión tiene la responsabilidad de garantizar que el diseño y las normas de los distintos regímenes de ayuda de la PAC tengan en cuenta el riesgo inherente de fraude[10].

29 Evaluamos la exposición al riesgo de fraude de las principales categorías de gasto de la PAC. Tomamos en consideración los resultados de nuestras anteriores auditorías, junto con los casos notificados en el IMS y las investigaciones de la OLAF.

30 Nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad ha puesto de manifiesto que la complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2019,[11] señalamos que el riesgo de fraude era también mayor en los ámbitos de gasto sometidos a condiciones de subvencionabilidad más complejas (véase la ***ilustración 6***).

Ilustración 6 — Factores que afectan a las irregularidades y al fraude

Pagos basados en derechos

En el caso de los pagos basados en derechos (por ejemplo, pagos directos), los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones.
Estos pagos están sujetos a normas menos complejas

Pagos basados en reembolsos

En el caso de los pagos basados en reembolsos (por ejemplo, algunas medidas de desarrollo rural y de mercado), los beneficiarios tienen que presentar declaraciones de los costes subvencionables en que han incurrido.
Han de seguir normas complejas.

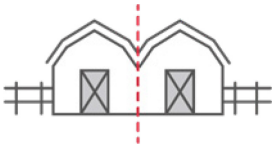
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[10] DG AGRI Anti-fraud strategy, version 4.0 – Ares(2020)5099349, apartado 7.3.1.

[11] Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartados 6.35 y 6.36.

Algunos beneficiarios ocultan incumplimientos de las condiciones de subvencionabilidad

31 Algunos regímenes de pago de la PAC destinados a apoyar categorías específicas de beneficiarios han demostrado estar expuestas a fraude, ya que algunos solicitantes no revelan información pertinente o crean artificialmente las condiciones para cumplir los criterios de admisibilidad y beneficiarse indebidamente de las ayudas de la PAC.



Apoyo a las pymes y vínculos no divulgados entre empresas

32 Una de las prioridades de desarrollo rural de la UE es facilitar la diversificación, creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes). Para determinar si un beneficiario puede optar a ayudas en cuanto pyme, la revelación de información fiable sobre el número de empleados, el volumen de negocios anual y el balance general anual es esencial, al igual que la revelación de información sobre empresas vinculadas.

33 En nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad, hemos identificado casos de beneficiarios que no habían revelado sus vínculos con otras empresas. La OLAF también ha investigado casos de este tipo (véanse ejemplos en el ***recuadro 2***).

Recuadro 2

Ejemplos de falta de divulgación de los vínculos entre empresas

En **Lituania**, una cooperativa recibió 200 000 euros de ayuda a la inversión para la transformación y comercialización de productos agrícolas. Constatamos que la cooperativa era una filial de una gran empresa multinacional y, por tanto, no podía optar a la ayuda[12].

En **Polonia**, un beneficiario, junto con otros miembros de la familia, presentó una solicitud conjunta de ayuda para construir una cochiquera. Cada uno de los solicitantes conjuntos solicitó el nivel máximo de ayuda (aproximadamente 200 000 euros cada uno). Con arreglo a las condiciones de subvencionabilidad, las explotaciones de los solicitantes debían tener una dimensión económica inferior a 250 000 euros y una superficie menor de 300 hectáreas. El beneficiario y los demás miembros de la familia alegaron que gestionaban empresas independientes. Detectamos que tenían acciones en una empresa familiar que operaba en el mismo lugar. Teniendo en cuenta la proporción del beneficiario de la empresa familiar, su empresa superaba el límite de dimensión económica[13].

En **Bulgaria**, una investigación de la OLAF reveló que empresas agrícolas establecidas, que habían alcanzado el límite de la ayuda financiera de la UE para sus explotaciones o grupos de explotaciones, solicitaron y obtuvieron fondos de la UE a través de otras entidades aparentemente independientes, que en realidad estaban bajo el control directo de las empresas establecidas. El impacto financiero de los casos analizados por la OLAF fue de unos 10 millones de euros[14].

Beneficiarios que solicitan pagos como «jóvenes agricultores» sin cumplir las condiciones

34 La PAC pretende fomentar el relevo generacional en la agricultura mediante la concesión de financiación adicional a personas que reciben la calificación de «jóvenes agricultores». Para poder optar a esta ayuda, los agricultores no deben tener más de 40 años en el momento de presentar su solicitud de ayuda y deben establecerse por primera vez en una explotación agraria como titular de esta.

---

[12] Informe Anual relativo al ejercicio 2016, anexo 7.3, Ejemplo 1.

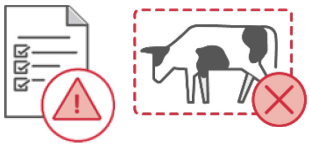
[13] Informe Anual relativo al ejercicio 2018, recuadro 7.3.

[14] OLAF report 2018, p. 28.

35 Un joven agricultor puede establecerse en una explotación de forma individual o junto con otros agricultores, en cualquier forma jurídica. Sin embargo, en el caso de las personas jurídicas, un joven agricultor debe ejercer un control efectivo a largo plazo sobre la entidad en lo que respecta a las decisiones relativas a la gestión, los beneficios y los riesgos financieros.

36 Los Estados miembros pueden definir normas más estrictas para los jóvenes agricultores que reciben ayudas de desarrollo rural destinadas a la creación de empresas. Por ejemplo, en Francia, las normas nacionales de subvencionabilidad exigen que los ingresos de los jóvenes agricultores procedan principalmente de actividades agrícolas. En el IMS, algunos casos mostraron que, cuando la nueva explotación no generaba el volumen de negocios esperado, los jóvenes agricultores encontraban otros trabajos (a veces a tiempo completo) para aumentar sus ingresos, de modo que pasaban a ser no subvencionables. Otros casos mostraron que los beneficiarios no eran titulares de la explotación agraria ni trabajaban realmente en ella.

37 Tales casos pueden considerarse fraude cuando un beneficiario que no cumple las condiciones de subvencionabilidad presenta información falsa o incompleta para tergiversar su situación real.



Falsificación de documentos y simulación de actividades

38 En algunos casos, los beneficiarios pueden falsificar documentos o simular actividades para optar a las ayudas de la PAC (véase el ***recuadro 3***).

Recuadro 3

Ejemplos de actividades simuladas y documentos falsificados para obtener fondos de la UE

En **Polonia**, un productor lechero recibió 17 000 euros en virtud de una medida de apoyo a los ganaderos que comprasen novillas de otros rebaños para aumentar la competitividad de su explotación. Constatamos que el ganadero recibió la ayuda después de comprar novillas a su padre, que también era productor lechero y tenía su rebaño en el mismo establo que el beneficiario. Dos días antes, el beneficiario había vendido un número similar de novillas a su padre, que también recibió ayuda en el marco de la misma medida. No hubo transferencia física de animales y el número total de animales propiedad del beneficiario y su padre siguió siendo el mismo[15].

En 2014, una empresa agrícola de **Eslovaquia** presentó una solicitud por pastos permanentes al amparo del régimen de pago único por superficie. El agricultor alegó haber subcontratado trabajos de mantenimiento en las parcelas (siega, laboreo, recogida de hierba embalada). El organismo pagador, sospechando que se habían falsificado los correspondientes documentos contractuales y que no se había llevado a cabo ninguna actividad de este tipo, rechazó la solicitud y remitió el asunto a los tribunales, que declararon culpable al solicitante e impidieron un perjuicio de 140 000 euros[16].

Aumento de los riesgos de fraude debido a la complejidad de los proyectos

39 En el marco de las medidas de mercado, los programas de apoyo al sector vitivinícola financian una serie de medidas, sujetas a diversas condiciones de subvencionabilidad, como la reestructuración y reconversión de viñedos, el seguro de cosecha, la inversión en empresas, la innovación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías, y la promoción en países no pertenecientes a la UE.

---

[15] Informe Anual relativo al ejercicio 2017, recuadro 7.6.

[16] Caso notificado en la base de datos del IMS.

40 Las acciones de promoción en países no pertenecientes a la UE están especialmente expuestas al riesgo. Estas actividades pueden resultar difíciles de examinar debido a que:

- muchas actividades de promoción (por ejemplo, las relaciones públicas) son de carácter transitorio e intangible;
- los controles sobre el terreno en países no pertenecientes a la UE son escasos;
- la mayor parte de las acciones de promoción se subcontratan, especialmente cuando tienen lugar en países que no son el del beneficiario.

41 En el ***recuadro 4*** se muestra un ejemplo detectado durante nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad.

Recuadro 4

Actividades potencialmente fraudulentas en la promoción del vino.

En 2016, en **Italia**, auditamos una operación de alrededor de 300 000 euros relacionada con la promoción del vino en países no pertenecientes a la UE[17].

El beneficiario había presentado un informe sobre las acciones llevadas a cabo, con imágenes de la actividad promocional. Constatamos que, en varios casos, las imágenes de un determinado evento procedían en realidad de un lugar o año diferentes. Algunas imágenes presentadas como prueba de acciones de promoción ya se habían presentado en solicitudes de pago anteriores. En la mayoría de los gastos controlados, no recibimos pruebas de que se hubieran llevado a cabo las acciones.

Pagos directos y «acaparamiento de tierras»

42 Para recibir pagos directos por superficie, los beneficiarios deben declarar el número de hectáreas admisibles «a su disposición»[18]. Esto significa que los beneficiarios deben disponer de una base jurídica adecuada para declarar las tierras.

---

[17] Operación auditada para la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2016.

[18] Artículos 33, apartado 1, y 36, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

43 Los pagos directos se han asociado al término «acaparamiento de tierras», aunque dicho término es controvertido (véase el ***recuadro 5***).

Recuadro 5

¿Qué es el «acaparamiento de tierras»?

No hay una definición jurídica precisa de «acaparamiento de tierras», ni una opinión autorizada sobre cómo interpretar el término, aunque existe consenso en que el «acaparamiento de tierras» en sí mismo no es necesariamente ilegal ni con arreglo al Derecho de la UE ni con arreglo al Derecho nacional[19].

El término «acaparamiento de tierras» designaba originalmente las adquisiciones a gran escala de tierras agrícolas destinadas a la agricultura de plantaciones en países de renta baja y media de África, Asia y América Latina por parte de empresas extranjeras privadas o públicas[20].

En el contexto de la UE, el «acaparamiento de tierras» se ha asociado a la concentración de tierras agrícolas y subvenciones de la PAC en manos de grandes empresas e inversores, especialmente en los Estados miembros de Europa Oriental[21].

El «acaparamiento de tierras» puede estar vinculado a prácticas fraudulentas, como la falsificación de documentos, la coacción, el uso de influencias políticas o de información privilegiada, la manipulación de procedimientos o el pago de sobornos. Nuestra auditoría se centró en esta forma ilegal de acaparamiento de tierras.

44 En respuesta a nuestra encuesta, casi el 60 % de los organismos pagadores indicaron que no consideraban el «acaparamiento de tierras» como un indicador de riesgo. Cinco organismos pagadores de un Estado miembro asociaron el «acaparamiento de tierras» a la situación en la que beneficiarios presentaban solicitudes admisibles sin contar con una base jurídica para declarar las tierras.

---

[19] Parlamento Europeo (PE), «Extent of farmland grabbing in the EU», p. 15; Transnational Institute (TNI)-European Coordination Via Campesina (ECVC), «Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe», p. 16.

[20] PE, «Addressing the human rights impacts of "land grabbing"».

[21] PE, «Extent of farmland grabbing in the EU».

Los controles actuales han contribuido a reducir el riesgo de error

45 La principal herramienta de gestión para verificar la admisibilidad de los pagos directos es el sistema integrado de gestión y control (SIGC), que incorpora el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP).

46 El SIGC interrelaciona las bases de datos de explotaciones, solicitudes de ayuda, superficies agrícolas y registros de animales que utilizan los organismos pagadores para realizar controles administrativos cruzados sobre todas las solicitudes de ayuda. El SIP es un sistema de información geográfica que contiene conjuntos de datos espaciales procedentes de múltiples fuentes y que, en conjunto, forman un registro de superficies agrícolas en los Estados miembros.

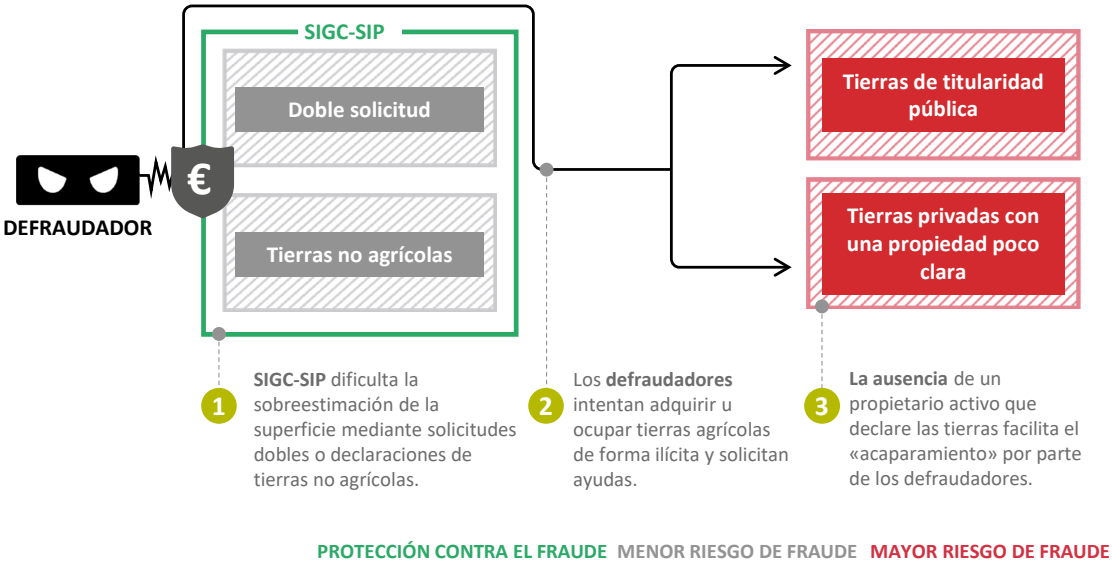
47 Nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad confirma que el SIGC, y el SIP en particular, constituyen un sistema eficaz de gestión y control para garantizar que el conjunto de los pagos de ayuda directa no se vea afectado por errores materiales.

48 La introducción en el SIGC de la solicitud de ayuda geoespacial (GSAA), que permite a los agricultores presentar solicitudes de pago en línea, y la realización, por parte de los organismos pagadores, de controles cruzados preliminares sobre las solicitudes de ayuda de los agricultores han contribuido también a reducir el nivel de error.

Algunas situaciones son más propensas al «acaparamiento de tierras»

49 Dado que SIGC-SIP dificulta la sobrevaloración de la superficie admisible (por ejemplo, a través de solicitudes dobles o de tierras no agrícolas), los defraudadores intentan adquirir tierras agrícolas de forma ilícita y, a continuación, solicitar ayuda (véase la ***ilustración 7***).

Ilustración 7 – Situaciones más propensas al «acaparamiento de tierras»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

50 Las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF y las autoridades nacionales han puesto de manifiesto que las superficies agrícolas más expuestas a este tipo de actividad fraudulenta son tierras de titularidad pública o tierras privadas con una propiedad poco clara (véanse el ***recuadro 6*** y el ***recuadro 7***).

51 Los defraudadores que declaran ilegalmente tierras para pagos directos pueden presentar documentos falsos y recurrir a prácticas delictivas, como la extorsión y la colusión con funcionarios (fraude interno). En el ***recuadro 6*** se presenta un ejemplo.

Recuadro 6

Ejemplo de tierras declaradas de forma ilícita en Italia

En 2017, la OLAF, en colaboración con la policía financiera nacional, llevó a cabo una investigación en **Italia** y constató que algunos centros de asistencia agrícola, que ayudaban a los agricultores a presentar solicitudes de ayuda, habían introducido una serie de «falsos agricultores» en la base de datos del organismo pagador nacional, lo que permitió a solicitantes no admisibles recibir subvenciones de la UE[22]. La investigación de la OLAF reveló que las solicitudes:

- se basaban en declaraciones no admisibles de concesión de terrenos públicos; o
- venían respaldadas por contratos de arrendamiento falsos, ya que los arrendatarios habían fallecido o no tenían conocimiento del arrendamiento; o
- se habían presentado en relación con tierras incautadas a raíz de delitos de delincuencia organizada, o habían sido formuladas por personas sujetas a medidas cautelares contra la mafia.

La OLAF recomendó recuperar aproximadamente 32 millones de euros.

52 Los defraudadores también pueden aprovechar las insuficiencias en los controles de los Estados miembros (véase el ***recuadro 7***).

[22] OLAF report 2017, pp. 20 y 21.

Recuadro 7

Insuficiencias en los controles de las tierras a disposición del agricultor

En **Eslovaquia**, una investigación de la OLAF finalizada en diciembre de 2020 reveló que algunas superficies que habían sido declaradas durante años por algunas empresas no estaban amparadas por contratos de arrendamiento válidos. Los controles nacionales de la base jurídica de los solicitantes para declarar las tierras habían sido muy limitados y solo se habían aplicado en caso de solapamiento de solicitudes.

La OLAF también constató que los procedimientos de verificación de la autoridad nacional eslovaca encargada de la gestión de las tierras agrícolas de propiedad estatal y de las tierras sin un propietario privado conocido presentaban insuficiencias en cuanto a la transparencia y la seguridad jurídica. También había dudas respecto a si el proceso se aplicaba de manera eficiente y no discriminatoria.

La OLAF consideró que los pagos en exceso podrían ascender a más de 1 millón de euros[23].

El Tribunal de Justicia y la Comisión han aclarado recientemente las normas aplicables a los controles relativos a la base jurídica del uso de las tierras

53 La legislación de la PAC no define el concepto de «tierras a disposición del agricultor», ni exige a los agricultores que acrediten su derecho a utilizar la tierra al presentar una solicitud de ayuda[24]. Son de aplicación las normas nacionales en materia de propiedad, arrendamiento y otras formas de tenencia legal.

54 Los Estados miembros deben llevar a cabo controles de todas las solicitudes para prevenir y corregir irregularidades y recuperar los pagos indebidos[25] y, a tal fin, pueden exigir al solicitante que aporte pruebas de que las tierras están legalmente a su disposición[26], en particular en caso de duda.

55 Los controles del derecho legal de los agricultores a utilizar las tierras declaradas varían de un Estado miembro a otro. Según los resultados de nuestra encuesta, ocho

[23] Comunicado de prensa de la OLAF n.º 03/2021.

[24] Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Land Berlin, asunto C-216/19, apartado 34.

[25] Artículos 58, apartado 2, y 59, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

[26] Sentencia de 24 de junio de 2010, Luigi Pontini y otros, asunto C-375/08, apartado 90.

organismos pagadores de dos Estados miembros lo comprueban en todos los casos. Nueve de los cuarenta y siete organismos pagadores que respondieron a nuestra encuesta declararon que solo realizan controles en caso de solapamiento de solicitudes, mientras que los demás también llevan a cabo controles más específicos en otras situaciones como, por ejemplo:

— en el caso de tierras declaradas por primera vez o propiedad de una entidad pública,

— en caso de que se planteen dudas durante los controles administrativos o las visitas sobre el terreno.

56 Cuando las tierras son declaradas por más de una persona que pretende tener una base jurídica para presentar la solicitud, se aplica el principio del «poder de adopción de decisiones», en términos de beneficios y riesgos financieros soportados por el agricultor[27]. Una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha introducido algunas aclaraciones sobre las cuestiones de que se trata, destacando la importancia de que el terreno esté legalmente a disposición del solicitante. El Tribunal dictaminó que, cuando un terreno es declarado tanto por el propietario como por un tercero que utiliza el terreno sin ningún fundamento jurídico, el terreno se considera a disposición del propietario[28].

57 A raíz de esta sentencia, en junio de 2021, la Comisión emitió orientaciones para los Estados miembros[29]. Las orientaciones explican que, para que un beneficiario disponga legalmente de tierras, ha de obtener el derecho a utilizarlas de manera lícita. Las orientaciones también indican que los Estados miembros pueden diseñar sus propios controles, pero que dichos controles deben prevenir y corregir eficazmente las irregularidades, y no deben limitarse a las solicitudes dobles.

Solicitud de fondos por tierras sin realizar ninguna actividad agraria

58 Los defraudadores también pueden intentar adquirir tierras, legalmente o no, con el único fin de recibir pagos directos, sin llevar a cabo ninguna actividad agraria. El riesgo es mayor en determinadas zonas de pastos y montañosas, donde es más difícil

---

[27] Artículo 15, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014; asunto C-216/19, apartados 42 y 43.

[28] Asunto C-216/19, apartado 45.

[29] DG Agricultura y Desarrollo Rural: Note on the requirement of «eligible hectares at the farmer's disposal» (DS/CDP/2021/08).

para los organismos pagadores comprobar la actividad agraria requerida, como el pastoreo (véase el ***recuadro 8***).

Recuadro 8

El atractivo de las zonas de pastos y montañosas para los defraudadores

En 2018, en **Francia**, la OLAF halló solicitudes presentadas durante varios años para parcelas de zonas de montaña que carecían de infraestructuras agrícolas adecuadas, como suministro de agua, corrales o instalaciones de alimentación, o estaban situadas en acantilados escarpados.

La OLAF también encontró solicitudes presentadas para rebaños inexistentes

La OLAF recomendó la recuperación de unos 536 000 euros[30].

Nuestra notificación de casos de presunto fraude

59 Durante nuestro trabajo anual relacionado con la declaración de fiabilidad, detectamos una serie de irregularidades potencialmente fraudulentas, pero no podemos estar seguros de que el fraude se hubiera producido realmente

60 En el período 2018-2020, el porcentaje global de error que notificamos para el gasto en «Recursos naturales» disminuyó del 2,4 % al 2,0 % del total pagado. La PAC representaba el 97 % del gasto en «Recursos naturales». A lo largo de esos años, auditamos 698 pagos de la PAC y cuantificamos errores en 101 casos. En 17 de estos casos, sospechamos que el error podía estar asociado al fraude.

61 No estamos facultados para investigar el fraude y remitimos 12 de los 17 casos a la OLAF; los 5 casos restantes ya tenían investigaciones o procedimientos de recuperación en curso o, por su reducido importe, no cumplían los criterios de investigación de la OLAF por razones de proporcionalidad.

[30] OLAF report 2018, pp. 27 y 28.

La Comisión ha tomado medidas contra el fraude en el gasto de la PAC, pero no ha sido suficientemente proactiva

62 Con el fin de luchar contra el fraude, esperamos que la Comisión adopte las medidas apropiadas para obtener una visión general del fraude y de los riesgos de fraude en el gasto de la PAC y darles una respuesta adecuada[31].

63 En el marco de su estrategia de lucha contra el fraude[32], la DG Agricultura y Desarrollo Rural ha tomado medidas para reforzar su cooperación con la OLAF (en cuanto a la notificación de casos a la OLAF y al seguimiento de las recomendaciones de la OLAF), impartir formación y orientación a su personal, proporcionar orientación a los Estados miembros y aumentar la sensibilización sobre el fraude en los ámbitos interno y externo.

64 Examinamos si la Comisión:

- ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del riesgo de fraude y supervisado la aparición de nuevas tipologías de fraude;
- ha proporcionado orientaciones adecuadas y sensibilizado a los Estados miembros sobre los riesgos de fraude detectados;
- ha supervisado adecuadamente las medidas de lucha contra el fraude de los Estados miembros;
- ha promovido el uso de nuevas tecnologías para reforzar los sistemas de control.

La Comisión ha identificado riesgos clave de fraude y ha publicado recientemente orientaciones para los organismos pagadores respecto al «acaparamiento de tierras»

65 Uno de los objetivos estratégicos establecidos en la estrategia de lucha contra el fraude de la DG Agricultura y Desarrollo Rural era «reforzar la evaluación del riesgo de fraude». La DG Agricultura y Desarrollo Rural informó de sus análisis en versiones

---

[31] COSO, Fraud risk management guide, p. ix.

[32] DG AGRI Anti-fraud strategy, version 4.0 – Ares(2020)5099349, pp. 22 a 26.

sucesivas de su estrategia de lucha contra el fraude (véase el ***cuadro 2***). La DG Agricultura y Desarrollo Rural consideró que:

- las medidas de inversión en desarrollo rural y determinadas medidas de mercado (acciones de promoción y apoyo a las organizaciones de productores) eran medidas de mayor riesgo,
- los pagos directos, otros pagos por superficie y los pagos relacionados con los animales estaban menos expuestos al riesgo.

Cuadro 2 — Resultados de las evaluaciones del riesgo de fraude de la DG Agricultura y Desarrollo Rural

Estrategia de lucha contra el fraude	Menor riesgo de fraude	Mayor riesgo de fraude
Versión 1 (2012)	Lista de riesgos de fraude (principalmente en el ámbito interno de la DG y de las autoridades de los Estados miembros) sin más análisis	
Versión 2 (2014)	• Pagos directos • Medidas relacionadas con la superficie en el marco del desarrollo rural • Algunas medidas de mercado (restituciones a la exportación, acciones de promoción, ayuda a las personas más desfavorecidas)	• Medidas de inversión en el marco del desarrollo rural
Versión 3 (2016)	• Pagos directos • La mayoría de las medidas de mercado (por ejemplo, restituciones a la exportación, sector del algodón)	• Medidas de mercado específicas (acciones de promoción, apoyo a las organizaciones de productores) • Medidas de inversión en el marco del desarrollo rural
Versión 4 (2020)	• Pagos directos • La mayoría de las medidas de mercado • Medidas relacionadas con la superficie y con los animales en el marco del desarrollo rural	• Medidas de mercado específicas (acciones de promoción, apoyo a las organizaciones de productores) • Medidas de inversión en el marco del desarrollo rural

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las estrategias de lucha contra el fraude de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

66 A partir de 2014, la DG Agricultura y Desarrollo Rural se propuso supervisar las nuevas tipologías de fraude. En 2016, llevó a cabo un amplio análisis del riesgo de fraude y se comprometió a actualizarlo anualmente. Desde 2017, la DG Agricultura y Desarrollo Rural ha considerado que no era necesaria una actualización de su análisis

de riesgos, ya que los riesgos no habían cambiado y no habían surgido nuevos patrones de fraude. La DG agricultura y Desarrollo Rural tiene previsto llevar a cabo un nuevo análisis del riesgo de fraude antes de que la nueva PAC entre en vigor en enero de 2023.

67 En el período 2017-2019, la OLAF investigó casos de abusos sistemáticos en relación con pagos directos en Italia, Francia y Eslovaquia (véanse el ***recuadro 6***, el ***recuadro 7*** y el ***recuadro 8***). La DG Agricultura y Desarrollo Rural no complementó su evaluación del riesgo de fraude para abordar el «acaparamiento de tierras», ya que no lo consideró fraude directo contra la PAC.

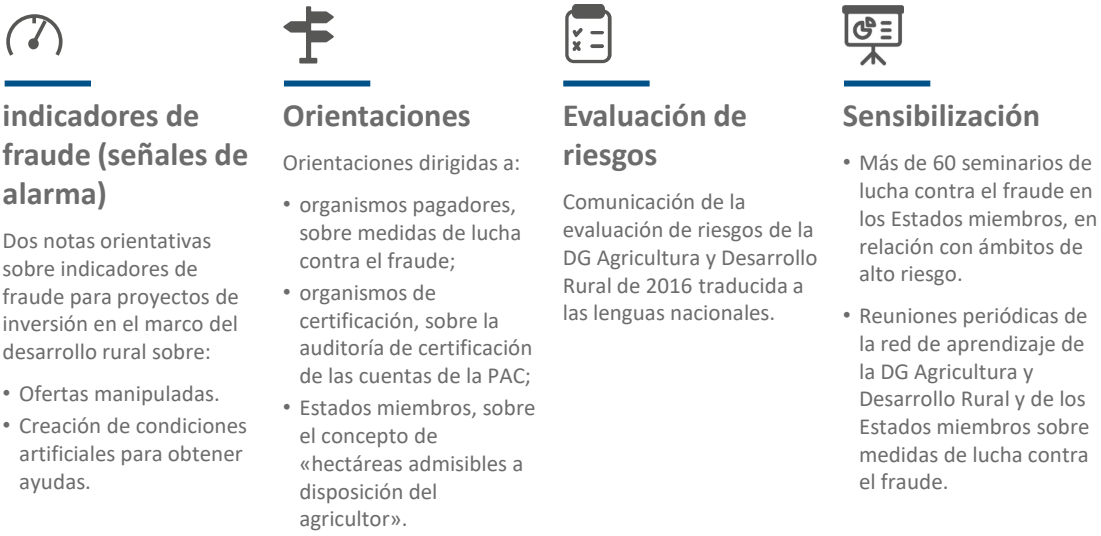
68 En su estrategia de lucha contra el fraude de 2020, la DG Agricultura y Desarrollo Rural describió el «acaparamiento de tierras» como la apropiación ilícita de tierras agrícolas por las que los defraudadores solicitan pagos directos de forma legal. La DG Agricultura y Desarrollo Rural señaló que la estrategia también se refería a los riesgos para la reputación sin un impacto directo en los intereses financieros de la UE, que pueden englobar el «acaparamiento de tierras» y otros comportamientos inadecuados. En este contexto, la DG Agricultura y Desarrollo Rural consideró que estas conductas no emanaban de insuficiencias en la legislación de la PAC, sino que se trataba de cuestiones relativas al Estado de Derecho en los Estados miembros afectados.

69 Como señalamos en el ***recuadro 5***, El «acaparamiento de tierras» puede estar vinculado a una serie de prácticas fraudulentas, como la falsificación de documentos, la coacción, el uso de influencias políticas o de información privilegiada, la manipulación de procedimientos o el pago de sobornos. De conformidad con las orientaciones de la Comisión basadas en la jurisprudencia reciente (véase el apartado ***57***), para que un beneficiario disponga legalmente de tierras, ha de obtener el derecho a utilizarlas de manera lícita. En consecuencia, cuando queda acreditado que, de conformidad con la legislación nacional, se ha obtenido tal derecho recurriendo a prácticas fraudulentas, los pagos subyacentes son irregulares. En tales casos, los organismos pagadores pueden cumplir su función utilizando los datos de que disponen para identificar las señales de alerta y cooperar con las autoridades policiales que llevan a cabo investigaciones.

La Comisión ha proporcionado orientaciones a los Estados miembros, pero algunos organismos pagadores señalaron la necesidad de más asesoramiento práctico

70 La DG Agricultura y Desarrollo Rural adoptó medidas destinadas a sensibilizar a los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con el fraude y les proporcionó orientaciones e indicadores de fraude («señales de alerta»). En la ***ilustración 8*** se resumen estas actividades.

Ilustración 8 — Acciones de la DG Agricultura y Desarrollo Rural dirigidas a los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

71 En respuesta a nuestras preguntas sobre las orientaciones recibidas de la Comisión, los organismos pagadores mencionaron las iniciativas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, pero también hicieron referencia a otras fuentes de información:

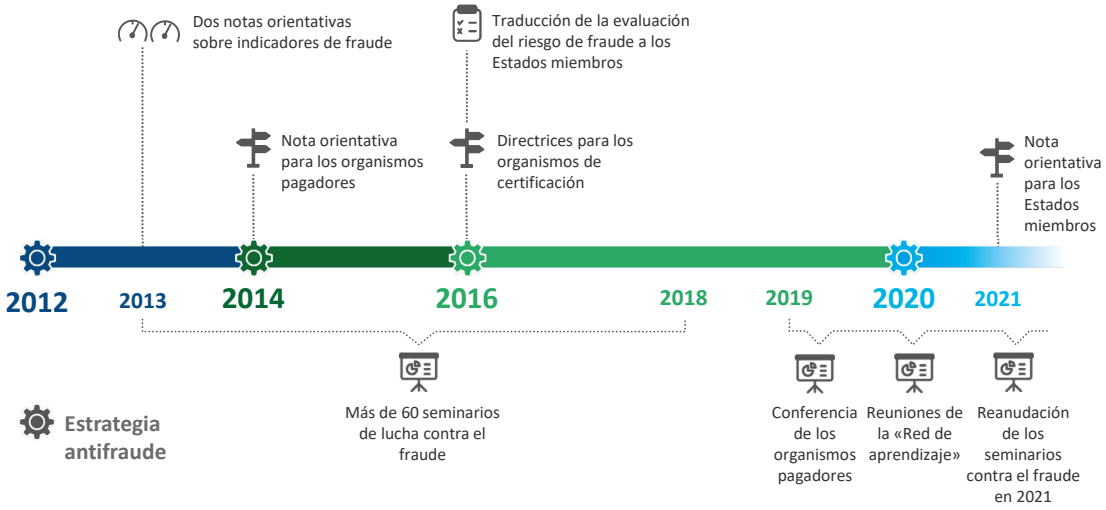
- las orientaciones de lucha contra el fraude de la Comisión para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;
- intercambio de información en el Comité Consultivo para la Coordinación de la Lucha contra el Fraude (COCOLAF) y de la red de aprendizaje de la DG Agricultura y Desarrollo Rural;
- «Informes PIF» y otras orientaciones facilitadas por la OLAF.

72 La mayoría de los organismos pagadores encuestados consideraron útiles las orientaciones de la Comisión, aunque dos de ellos señalaron que algunos análisis (por ejemplo, en los informes PIF) eran interesantes, pero demasiado genéricos para ser de

utilidad en su trabajo diario. Siete organismos pagadores apreciaron los ejemplos de casos de fraude que se facilitaron durante los seminarios de lucha contra el fraude. Dos organismos pagadores consideraron que las orientaciones deberían complementarse con ejemplos más prácticos.

73 En la ***ilustración 9*** se muestran las orientaciones facilitadas por la DG Agricultura y Desarrollo Rural desde 2012.

Ilustración 9 — Cronología de las orientaciones de la DG Agricultura y Desarrollo Rural a los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentación de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

74 La DG Agricultura y Desarrollo Rural no publicó ninguna nota orientativa sobre los indicadores de riesgo de fraude («señales de alerta») después de 2013, si bien el establecimiento de indicadores de fraude adicionales sería beneficioso para orientar a los organismos pagadores en su trabajo. La mayoría de los seminarios específicos en materia de lucha contra el fraude tuvieron lugar entre 2013 y 2018; se reanudaron en 2021. Desde 2020, los Estados miembros y la DG Agricultura y Desarrollo Rural han debatido periódicamente las medidas contra el fraude durante las reuniones de su red de aprendizaje.

La Comisión supervisa las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los Estados miembros, pero su visión general presenta lagunas

75 Para ajustarse a los criterios de autorización relacionados con el fraude que establece la legislación de la UE[33] (véase el ***recuadro 1***), en 2014, la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) recomendó a los organismos pagadores que adoptaran medidas específicas (véase el ***recuadro 9***).

Recuadro 9

Medidas contra el fraude recomendadas a los organismos pagadores por la DG Agricultura y Desarrollo Rural

Etapa 1. Determinación, clasificación y registro sistemáticos de los riesgos de fraude a los que está expuesto el gasto de la PAC gestionado por el organismo pagador (evaluación del riesgo de fraude)

Etapa 2. Análisis de los procedimientos administrativos y de control existentes para aumentar eventualmente la prevención y detección del fraude

Etapa 3. Creación de un registro de indicadores de fraude (señales de alerta)

Etapa 4. Adopción de normas internas claras sobre el tratamiento de la sospecha de fraude

Etapa 5. Sensibilizar al personal sobre el fraude e informarle sobre las normas internas pertinentes

76 Cada año, los organismos de certificación de los Estados miembros revisan el cumplimiento de los criterios de autorización por parte de los organismos pagadores y sus sistemas de control interno. Según la Comisión, también deberían evaluar la aplicación por parte de los Estados miembros de las medidas de lucha contra el fraude recomendadas (véase el ***recuadro 9***). La Comisión examina los informes anuales de los organismos de certificación y hace un seguimiento de las insuficiencias detectadas.

77 En 2016, la Comisión proporcionó a los organismos de certificación directrices sobre los criterios de autorización, que incluían una sección sobre prevención y detección del fraude, pero no ofreció ninguna orientación sobre los controles que se esperaba que llevaran a cabo los organismos de certificación.

---

[33] Anexo I del Reglamento (UE) n.º 907/2014.

78 Examinamos informes de organismos de certificación de 2018 a 2020 relativos a cinco organismos pagadores. Tres organismos de certificación informaron sobre sus controles y formularon recomendaciones cuando hallaron insuficiencias, mientras que los otros dos organismos de certificación no incluyeron dicha información en sus informes. La Comisión no ha exigido a estos dos organismos de certificación que faciliten más detalles.

79 El examen y la presentación de informes incompletos por parte de los organismos de certificación pueden menoscabar la garantía de la calidad de las medidas de lucha contra el fraude aplicadas en los organismos pagadores. En una reunión con organismos de certificación celebrada en noviembre de 2021, la Comisión trató asimismo el papel de dichos organismos a este respecto.

80 La DG Agricultura y Desarrollo Rural lleva a cabo controles de conformidad y de autorización para evaluar los sistemas de control de los organismos pagadores, que pueden comprender las medidas contra el fraude. En relación con los controles de conformidad, examinamos los correspondientes informes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para los Estados miembros seleccionados y constatamos que:

- en Francia, no se habían llevado a cabo controles de conformidad respecto a los tres organismos pagadores seleccionados,
- en Italia, se realizaron investigaciones en el organismo pagador seleccionado en 2015 y 2019, pero se centraron en la gestión de la deuda y no en las medidas contra el fraude,
- en Eslovaquia, la DG Agricultura y Desarrollo Rural se centró en las medidas contra el fraude (véanse el apartado siguiente y el ***recuadro 10***).

81 En casos concretos, cuando la Comisión tiene conocimiento de un posible uso indebido de los fondos, el organismo pagador puede ser objeto de controles exhaustivos (véanse la ***ilustración 10*** y el ***recuadro 10***).

Ilustración 10 — Organismos que investigan las alegaciones de uso indebido de fondos en Eslovaquia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 10

Respuesta de la Comisión a las alegaciones de uso indebido de los fondos de la PAC en Eslovaquia

En 2016, la Comisión tuvo conocimiento de unas alegaciones de uso indebido de fondos de la PAC en Eslovaquia. Desde 2016, las alegaciones procedieron de diversas fuentes: medios de comunicación, diputados al Parlamento Europeo, quejas de los ciudadanos, o la Oficina Superior de Auditoría eslovaca. La OLAF y los servicios policiales nacionales han efectuado investigaciones[34].

En 2018, la DG Agricultura y Desarrollo Rural preguntó a la autoridad eslovaca competente (el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) sobre las alegaciones relativas a fallos sistémicos en el organismo pagador. Tras varios intercambios, la autoridad competente pidió al organismo de certificación que se centrara en estas alegaciones en sus controles de certificación del ejercicio de 2018. El organismo de certificación informó de que el organismo pagador eslovaco no cumplía los criterios de autorización en materia de control del riesgo de fraude.

Mientras tanto, la DG Agricultura y Desarrollo Rural llevó a cabo controles de conformidad de los pagos directos y de las medidas de desarrollo rural y solicitó al organismo pagador que adoptara planes de acción para subsanar las insuficiencias detectadas.

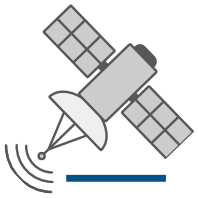
En 2020, a raíz de los procedimientos penales seguidos contra algunos de los empleados del organismo pagador, una empresa de auditoría llevó a cabo procedimientos forenses adicionales y detectó importantes insuficiencias en los sistemas de control interno del organismo pagador en relación con el desarrollo rural. El organismo de certificación también notificó importantes insuficiencias en los sistemas de control interno respecto de los pagos directos.

Con carácter cautelar, la DG Agricultura y Desarrollo Rural suspendió los pagos de algunas medidas de inversión en desarrollo rural y solicitó a la autoridad eslovaca competente que sometiera la autorización del organismo pagador a un período de prueba hasta octubre de 2021. En octubre de 2021, la autoridad eslovaca competente levantó el período de prueba del organismo pagador, aunque la Comisión había recomendado que se prorrogara cuatro meses.

[34] Respuesta ofrecida el 27 de agosto de 2020 por el Comisario a la pregunta parlamentaria P-004224/2020.

La Comisión ha fomentado el uso de nuevas tecnologías, pero estas no se aprovechan suficientemente

82 La Comisión ha fomentado el uso de nuevas tecnologías en la realización de controles administrativos a través del SIGC. También ha fomentado el uso de «controles mediante monitorización» y Arachne.



Controles mediante monitorización

83 Desde 2018, los organismos pagadores pueden realizar «controles mediante monitorización». Este enfoque utiliza procesos automatizados para comprobar el cumplimiento de las normas de la PAC en aspectos que pueden someterse a control sobre la base de datos de satélite. Hasta la fecha, los organismos pagadores han empleado sobre todo «controles mediante monitorización» para evaluar las solicitudes de ayuda basadas en la superficie con arreglo a los regímenes de pago directo.

84 Los organismos pagadores pueden comparar los datos de satélite sobre los tipos de cultivos y la actividad agrícola con la información proporcionada por los agricultores en sus solicitudes de ayuda. Si desde el espacio se pueden evaluar todos los criterios de subvencionabilidad de un régimen de pago concreto, los organismos pagadores serán capaces de supervisar, a distancia, toda la población de tierras declaradas.

85 El nuevo enfoque permite a los organismos pagadores advertir a los agricultores de posibles incumplimientos en el período vegetativo (por ejemplo, para que sieguen un campo antes de una fecha determinada). Esto brinda a los agricultores más oportunidades para rectificar sus declaraciones antes de su finalización y fomenta el cumplimiento de las normas del régimen[35].

86 Los «controles mediante monitorización» pueden reducir la carga administrativa y mejorar la rentabilidad[36]. Al presentar observaciones periódicas sobre la actividad

[35] Informe Especial 04/2020, apartados 11 y 12 y 16 a 18.

[36] Informe Especial 04/2020, apartados 17 y 18.

agrícola de toda una población de beneficiarios, tienen un efecto disuasorio y pueden ayudar a identificar señales de alerta de un posible fraude.

Arachne

87 Desde 2013, la Comisión ha desarrollado su propia herramienta informática de evaluación del riesgo, Arachne, que se halla a disposición de los Estados miembros de forma gratuita y voluntaria. Arachne procesa y analiza los datos facilitados por los Estados miembros sobre beneficiarios, contratistas y otras partes interesadas en relación con un proyecto, y coteja los datos con la información de bases de datos externas sobre empresas y personas vinculadas a dichas empresas. Esto permite determinar los proyectos, los beneficiarios y los contratistas que presentan un riesgo de fraude.

88 Creada originalmente para el ámbito del gasto de cohesión, Arachne se amplió a la PAC a través de un proyecto piloto puesto en marcha en febrero de 2019 para proyectos de desarrollo rural.

89 La legislación reguladora de la PAC a partir de 2023[37] exige que la Comisión ponga esta herramienta a disposición de los Estados miembros para su uso voluntario. La Comisión deberá publicar un informe de evaluación en 2025. A través de una declaración conjunta, el Consejo y el Parlamento Europeo se comprometieron a examinar una propuesta sobre el uso obligatorio de la herramienta, tras el informe de evaluación de la Comisión[38].

La aplicación de estas tecnologías por parte de los Estados miembros lleva tiempo

90 En nuestro informe especial sobre el empleo de nuevas tecnologías de formación de imágenes de superficie para supervisar la PAC, recomendamos que la Comisión promoviera los «controles mediante monitorización» como sistema clave de control

[37] Artículo 59, apartado2, del Reglamento (UE) 2021/2116.

[38] Declaraciones sobre el Reglamento (UE) 2021/2116 (2021/C 488/02).

para la PAC posterior a 2020[39], y la Comisión se ha comprometido a prestar apoyo a los Estados miembros en el desarrollo de este nuevo enfoque.

91 Al final de 2020, dos años después de la puesta en marcha de la herramienta, los «controles mediante monitorización» cubrían el 5,7 % de la superficie total que recibía pagos directos[40]. Según estimaciones de la Comisión, al final de 2021 esta cobertura había alcanzado el 13,1 %.

92 En el marco de la nueva PAC, el análisis automatizado a través de datos por satélite será obligatorio para las medidas basadas en la superficie en todos los Estados miembros a través del «sistema de monitorización de superficies» (AMS). La Comisión espera que este requisito aumente la superficie objeto de seguimiento por satélite.

93 Dos años después de la puesta en marcha del proyecto piloto Arachne para la PAC, siete[41] de los setenta y seis organismos pagadores han cargado datos y utilizan la herramienta en cierta medida, cuatro[42] están en modo de prueba, y diez[43] han iniciado debates preliminares con vistas a su uso. Dado que Arachne es una herramienta de evaluación del riesgo basada en la extracción de datos, su utilidad depende de la cantidad de datos que carguen las autoridades de los Estados miembros y de su utilización.

Debe aprovecharse el potencial para un mayor desarrollo tecnológico

94 La inteligencia artificial tiene un potencial significativo para mejorar las herramientas de trabajo, al permitir la detección de patrones de entre miles de millones de puntos de datos. Las herramientas de extracción de datos pueden hacer que los sistemas de seguimiento sean más eficientes y capaces de detectar el fraude y la mala gestión de los fondos públicos.

---

[39] Informe Especial 04/2020, apartado 82.

[40] DG AGRI annual activity report 2020, anexo 2, p. 25 (indicador de resultado 3.5).

[41] Organismos pagadores de Estonia, Croacia, Italia, Lituania, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

[42] Organismos pagadores de Grecia y España (3).

[43] Organismos pagadores de Bélgica, Bulgaria, España (2), Francia, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Suecia.

Uso de macrodatos para identificar a los titulares reales

95 Los requisitos de publicación e información son esenciales para permitir la rendición de cuentas y el control para prevenir la corrupción y el fraude.

96 En mayo de 2021, el Parlamento Europeo publicó un estudio[44] en el que se analizaban los beneficiarios que recibieron fondos de la PAC en 2018 y 2019 y fondos de cohesión entre 2014 y 2020, con el fin de identificar a los principales beneficiarios. El estudio distinguió entre «beneficiarios directos» — los receptores directos de los fondos de la UE— y «beneficiarios finales» (titulares reales), es decir, las personas físicas o jurídicas que controlan directa o indirectamente la participación mayoritaria del beneficiario directo. El estudio puso de relieve las dificultades técnicas y jurídicas para obtener una visión global de los beneficiarios finales y de los importes de los fondos de la UE recibidos.

97 El informe puso de manifiesto que los organismos públicos, las sociedades de responsabilidad limitada y otras personas jurídicas constituían aproximadamente una décima parte de los beneficiarios directos, pero recibieron más de un tercio de los fondos de la PAC en el período 2018-2019. Para superar la fragmentación y las dificultades de identificación de los beneficiarios finales de los fondos de la UE, el informe sugería la creación de una base de datos común de la UE que incluyera todos los proyectos financiados por la PAC y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. En septiembre de 2021, el Parlamento Europeo publicó un estudio sobre los requisitos de una base de datos única de beneficiarios[45].

98 Una base de datos común de beneficiarios de la UE recopilaría datos sobre millones de operadores. Estos macrodatos permitirían identificar patrones en la distribución de los fondos y contribuirían a alertar sobre posibles situaciones fraudulentas.

99 Como subrayó la Comisión en su informe PIF de 2020[46], son fundamentales para la lucha contra el fraude una mayor transparencia sobre los beneficiarios (entre ellos contratistas, subcontratistas y titulares reales) de la financiación pública (de la UE y nacional), así como una recopilación y un uso más eficientes de los datos que

---

[44] The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds.

[45] Requirements for a single database of beneficiaries.

[46] Informe PIF de 2020 de la Comisión, p. 48.

aprovechen plenamente las oportunidades que ofrecen la interconectividad informática, la extracción de datos y las herramientas de evaluación del riesgo.

100 El Reglamento sobre disposiciones comunes para el período 2021-2027 en el ámbito de la cohesión[47] exige que los Estados miembros recojan información sobre los titulares reales de los receptores de la financiación de la UE. La nueva legislación de la PAC exige a los Estados miembros que recopilen la información necesaria para identificar a los beneficiarios, incluida la identificación del grupo en el que participen, pero no menciona información sobre los titulares reales[48].

Uso de la inteligencia artificial en la identificación de riesgos de fraude

101 La Comisión recomienda a los organismos pagadores que creen un registro de indicadores de riesgo de fraude («señales de alerta»). En respuesta nuestra encuesta, los organismos pagadores facilitaron algunos ejemplos (***ilustración 11***).

Ilustración 11 — Ejemplos de señales de alerta establecidas por los organismos pagadores

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una encuesta a los organismos pagadores.

102 Algunas señales de alerta, especialmente las relativas a los pagos directos, podrían incorporarse directamente a la base de datos del SIGC. Por ejemplo, las autoridades italianas tienen previsto cargar en su sistema los detalles de las parcelas que han sido confiscadas o que son objeto de procedimientos judiciales, de modo que el sistema pueda indicar una alerta.

---

[47] Artículo 69, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/1060.

[48] Artículo 59, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/2116.

103 Podrían aprovecharse las técnicas de aprendizaje automático para seguir automatizando los controles y lanzar las señales de alerta. El organismo pagador de Estonia ha aplicado técnicas de aprendizaje automático a las imágenes por satélite para prevenir y detectar incumplimientos de los requisitos de siega. El organismo pagador considera que este sistema ha hecho que los beneficiarios sean más conscientes de que su actividad de control abarca el 100 % de las parcelas, lo que ha provocado un efecto disuasorio y ha contribuido a la prevención de irregularidades y fraudes. Otro organismo pagador ha desarrollado un sistema basado en un algoritmo que busca indicadores de parcelas con riesgo de solicitudes irregulares. A continuación, el organismo pagador identifica a las empresas con un número significativo de tales parcelas, en las que puede haber un mayor riesgo de irregularidades y fraude.

104 En Italia, una iniciativa conjunta entre el organismo pagador nacional y el Ministerio del Interior tiene por objeto establecer un modelo de elaboración de perfiles para identificar los municipios con una alta probabilidad de áreas de interés delictivo, utilizando la extracción de datos y la fotointerpretación. Examinando las imágenes por satélite disponibles en el SIP, el proyecto analiza variaciones cualitativas y cuantitativas de los elementos territoriales potencialmente atribuibles a actividades delictivas, como vertederos ilegales, vertidos, barrios de chabolas, artefactos ilegales y edificios abandonados. El objetivo de los proyectos al comparar esta información con los datos sobre los municipios es identificar situaciones en las que se han producido o pueden producirse actividades delictivas.

105 La inteligencia artificial tiene un gran potencial, pero requiere grandes volúmenes de datos, en formato accesible, y una interconexión de bases de datos. En respuesta a nuestra encuesta, algunos organismos pagadores destacaron obstáculos a su acceso a los datos, tales como:

- el intercambio de información entre diferentes agentes y bases de datos puede verse obstaculizado por los requisitos legales en materia de secreto bancario o protección de datos;

- la interconexión de las bases de datos y la automatización de procesos y controles requieren capacidades y conocimientos informáticos específicos;

- el desarrollo de las capacidades informáticas necesarias requiere una inversión financiera sustancial, que puede ser desproporcionada en relación con el importe de los fondos asignados a algunas medidas, el reducido tamaño de los Estados miembros o el nivel de posible fraude.

Conclusiones y recomendaciones

106 Nuestra auditoría examinó si la Comisión ha tomado medidas adecuadas contra el fraude en el gasto de la política agrícola común (PAC). Evaluamos las pautas de fraude en los regímenes de pago de la PAC. Examinamos si la Comisión ha identificado y respondido adecuadamente a los riesgos de fraude que afectan al gasto de la PAC.

107 Nuestra conclusión general es que la Comisión ha respondido a casos de fraude en el gasto de la PAC, pero no ha sido suficientemente proactiva a la hora de abordar el impacto del riesgo de acaparamiento ilegal de tierras sobre los pagos de la PAC, supervisar las medidas de lucha contra el fraude de los Estados miembros y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías.

108 En este informe, presentamos una visión general de los riesgos de fraude que afectan a la PAC. Identificamos riesgos relacionados con beneficiarios que ocultan el incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad (apartados ***31*** a ***38***), con la complejidad de las medidas financiadas (apartados ***39*** a ***41***) y con las formas ilegales de «acaparamiento de tierras» (apartados ***42*** a ***58***).

109 La Comisión evaluó los riesgos de fraude en el gasto de la PAC y reconoció que las medidas de inversión en desarrollo rural y determinadas medidas de mercado estaban sometidas a un mayor riesgo (apartado ***65***). La Comisión llevó a cabo su último análisis del riesgo de fraude de la PAC en 2016 y prevé un nuevo análisis antes de que la nueva PAC entre en vigor en enero de 2023 (apartado ***66***).

110 La Comisión proporcionó a los Estados miembros orientaciones sobre cuestiones relacionadas con el fraude (apartado ***70***), y la mayoría de los organismos pagadores valoraron positivamente estas orientaciones (apartado ***72***). A partir de 2020, la Comisión debatió las medidas de lucha contra el fraude con los Estados miembros durante reuniones periódicas (apartado ***74***) y, en 2021, publicó orientaciones específicas sobre los controles que los organismos pagadores deben llevar a cabo en cuanto a la base jurídica de las tierras agrícolas declaradas (apartado ***57***).

111 Los controles de autorización y conformidad de los organismos pagadores llevados a cabo por la Comisión pueden comprender las medidas contra el fraude (apartado ***80***). La Comisión se basa en las revisiones anuales de los organismos de certificación para supervisar el cumplimiento por parte de los organismos pagadores de sus criterios de autorización, incluidas las medidas de lucha contra el fraude

(apartado ***76***). En 2016, la Comisión proporcionó a los organismos de certificación directrices sobre los criterios de autorización, pero no ofreció ninguna orientación sobre los controles que se esperaba que llevaran a cabo (apartado ***77***). Algunos informes de los organismos de certificación apenas analizaron las medidas de lucha contra el fraude de los organismos pagadores, pero la Comisión no exigió a los organismos de certificación que facilitaran más detalles en estos casos (apartado ***78***).

112 La Comisión ha promovido el uso de nuevas tecnologías para automatizar los controles, como en el caso de los «controles mediante monitorización» basados en imágenes por satélite (apartados ***83*** a ***86***), y ha desarrollado su propia herramienta de evaluación del riesgo, Arachne, para ayudar a los Estados miembros a prevenir el fraude (apartados ***87*** a ***89***). Los Estados miembros han adoptado estas tecnologías con lentitud (apartados ***91*** y ***93***). La inteligencia artificial y los macrodatos tienen potencial en la lucha contra el fraude (apartados ***94*** a ***104***), pero los Estados miembros se enfrentan a dificultades para aprovechar estas oportunidades (apartado ***105***) y la Comisión ha iniciado la promoción de estas tecnologías.

Recomendación 1 — Obtener y compartir una visión más profunda de los riesgos y de las medidas relativos al fraude en el gasto de la PAC

La Comisión debería:

a) actualizar las directrices dirigidas a los organismos de certificación para aclarar el papel de estos en la evaluación de las medidas de lucha contra el fraude de los organismos pagadores, y controlar cómo dichos organismos de certificación se atienen a las directrices;

b) revisar cómo aplican los organismos pagadores las orientaciones sobre la comprobación de que las tierras están legalmente a disposición de los solicitantes, y difundir buenas prácticas para abordar los riesgos de «acaparamiento ilegal de tierras»;

c) sobre la base de las letras a) y b), actualizar su evaluación sobre el grado en que los diferentes regímenes de gasto están expuestos a riesgos de fraude y el grado en que las medidas de lucha contra el fraude aplicadas en el ámbito de los Estados miembros pueden detectarlos, prevenirlos y corregirlos, y adoptar las medidas necesarias para atenuar los principales riesgos de fraude.

Fecha prevista de aplicación: 2023

Recomendación 2 — Promover el uso de las nuevas tecnologías en la prevención y detección del fraude en el gasto de la PAC

La Comisión debería:

a) apoyar a los organismos pagadores en su uso de los «controles mediante monitorización» y del futuro «sistema de monitorización de superficies» mediante la detección de cuellos de botella en la adopción de nuevas tecnologías y el intercambio de buenas prácticas y soluciones técnicas sobre cómo eliminar estos cuellos de botella;

b) promover el uso de herramientas de detección del fraude, como Arachne, entre los organismos pagadores, con el fin de aumentar el número de Estados miembros que las utilizan;

c) compartir con los Estados miembros buenas prácticas sobre el uso de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático para identificar patrones indicadores de fraude.

Fecha prevista de aplicación: 2024

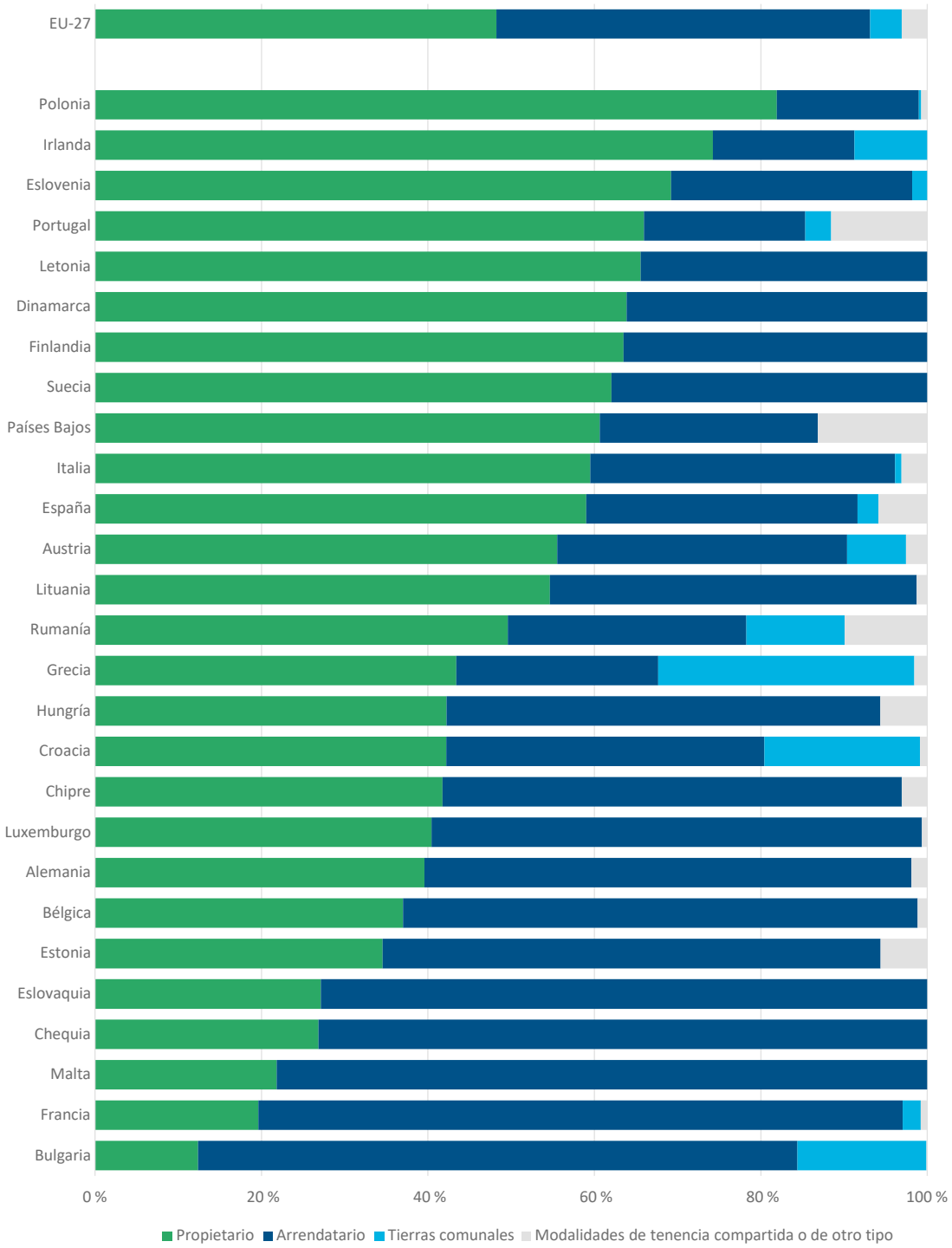
El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 4 de mayo de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Tenencia de tierras agrícolas (EU-27, 2016)



Siglas y acrónimos

AFCOS: Servicio de coordinación antifraude

AMS: Sistema de monitorización de superficies

COCOLAF: Comité Consultivo para la Coordinación de la Lucha contra el Fraude.

COSO: Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

GSAA: Solicitud de ayuda geoespacial

IMS: Sistema de Gestión de Irregularidades

IVA: Impuesto sobre el valor añadido

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PAC: Política agrícola común.

PIF: Protección de los intereses financieros de la Unión Europea, del francés «protection des intérêts financiers»

Pymes: Pequeñas y medianas empresas

SIGC: Sistema integrado de gestión y control

SIP: Sistema de identificación de parcelas agrícolas

Glosario

Aprendizaje automático: Proceso en el que una aplicación informática utiliza la inteligencia artificial para mejorar su rendimiento en una tarea específica.

Base de datos Arachne: Instrumento de extracción de datos desarrollado por la Comisión para ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos pagadores en la gestión y control de los Fondos EIE.

Beneficiario: Persona física o jurídica que recibe una subvención o préstamo del presupuesto de la UE.

Comité Consultivo para la Coordinación de la Lucha contra el Fraude: Organismo de la OLAF que coordina las actuaciones de la Comisión y los Estados miembros en su lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE.

Controles mediante monitorización: Sistema que sustituye a los controles sobre el terreno y que implica la observación, el seguimiento y la evaluación sistemáticos de los criterios de subvencionabilidad utilizando datos de satélite.

Corrupción: Abuso de poder público, corporativo o personal para obtener beneficios ilícitos.

Declaración de fiabilidad: Declaración publicada en el informe anual del Tribunal en la que este presenta su opinión de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes.

Digitalización: Transición hacia la incorporación y utilización de tecnología digital e información digitalizada para lograr que los procesos y las tareas resulten más sencillos, rápidos, eficientes y/o económicos.

Error: Resultado de un cálculo incorrecto o de una irregularidad como consecuencia del incumplimiento de requisitos legales y contractuales.

Fraude demostrado: Irregularidad declarada fraudulenta por un órgano jurisdiccional.

Fraude: Uso intencionado e ilícito del engaño para obtener una ventaja material de modo que se priva a otra parte de bienes o dinero.

Gestión compartida: Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en el Estado miembro, conservando a la vez la responsabilidad última.

Inteligencia artificial: Utilización de ordenadores para simular la inteligencia humana a través de capacidades como el aprendizaje y la resolución de problemas.

Irregularidad: Infracción de las normas de la UE (o normas nacionales pertinentes) o de obligaciones contractuales.

Macrodatos: Tratamiento, recogida, almacenamiento y análisis de grandes cantidades de datos no estructurados, que ofrecen el potencial de utilizar la información resultante para obtener nuevo conocimiento.

Medida de mercado: Intervención pública en los mercados agrícolas con el fin de mitigar los efectos de las caídas de precios y las dificultades estructurales mediante apoyo sectorial específico (por ejemplo, a frutas y verduras, al sector vitivinícola, a la distribución de leche a centros escolares, etc.).

Organismo de certificación: En el ámbito del gasto en agricultura, entidad pública o privada designada por un Estado miembro para certificar anualmente la fiabilidad de las cuentas de los organismos pagadores, la legalidad y regularidad de los gastos y el correcto funcionamiento de sus sistemas de control interno.

Organismo pagador: Organismo autorizados por un Estado miembro para gestionar y controlar el gasto agrícola de la UE.

Pagos directos: Pagos de apoyo a la agricultura, que en su mayoría son ayudas por superficie, realizados directamente a los productores con arreglo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

Pequeñas y medianas empresas: Definición de tamaño aplicado a empresas y otras organizaciones con arreglo al número de efectivos empleados y a determinados criterios financieros. Las pequeñas empresas cuentan con menos de 50 efectivos y con un volumen de negocios o balance general que no supera los 10 millones de euros. Las empresas medianas tienen menos de 250 trabajadores y un volumen de negocios de hasta 50 millones de euros o un balance general de hasta 43 millones de euros.

Plan de Acción: Documento en el que se establecen las medidas que deben adoptarse para alcanzar un objetivo concreto.

Presunto fraude: Irregularidad que da lugar a la incoación de procedimientos administrativos o judiciales para determinar si el acto o la omisión fueron deliberados.

Programa de desarrollo rural: Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

Señal de alerta: Indicador de riesgo en el sentido de que una operación u otra actividad puede ser fraudulenta.

Servicio de coordinación antifraude: Organismo designado por cada Estado miembro para facilitar la cooperación con la OLAF.

Sistema de gestión de irregularidades: Aplicación que utilizan los Estados miembros para notificar a la OLAF las irregularidades, incluidas las sospechas de fraude.

Sistema de identificación de parcelas agrícolas: Base de datos de superficie agrícola en los Estados miembros, empleada en el pago de ayudas directas con arreglo a la política agrícola común y en los controles de subvencionabilidad de las solicitudes de los agricultores.

Sistema de monitorización de superficies: Tecnología para la observación, seguimiento y evaluación sistemáticos de las actividades agrícolas utilizando datos de satélites o equivalentes.

Sistema integrado de gestión y control: Sistema de la UE empleado por los Estados miembros para gestionar y controlar los pagos abonados a agricultores en virtud de la política agrícola común.

Solicitud de ayuda geoespacial: Herramienta en línea para la presentación de solicitudes de ayuda por superficie.

Respuestas de la Comisión

https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61337

Plazo

https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61337

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por João Figueiredo, Miembro del Tribunal, y posteriormente asumida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Paula Betencourt y Kristian Sniter, jefes de Gabinete, y Matteo Tartaggia, agregado de Gabinete; Richard Hardy, gerente principal; Michela Lanzutti, jefa de tarea, y los auditores Antonio Caruda Ruiz, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Adrien Meric y Milan Šmíd. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.

De izquierda a derecha: Antonio Caruda Ruiz, Michela Lanzutti, Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Servane De Becdelievre, Jan Machán y Marika Meisenzahl.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019 sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-8016-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/467063	QJ-AB-22-011-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-7991-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/976049	QJ-AB-22-011-ES-Q

El fraude perjudica los intereses financieros de la UE e impide que sus recursos alcancen los objetivos políticos. En este informe presentamos una visión general de los riesgos de fraude que afectan a los distintos regímenes de pagos de la política agrícola común (PAC) y evaluamos la respuesta de la Comisión al fraude en la PAC. Llegamos a la conclusión de que la Comisión ha respondido a casos de fraude en el gasto de la PAC, pero no ha sido suficientemente proactiva a la hora de abordar el impacto del riesgo de acaparamiento ilegal de tierras sobre los pagos de la PAC, de supervisar las medidas de lucha contra el fraude de los Estados miembros y de aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías. Recomendamos a la Comisión que emprenda acciones para obtener una visión más profunda de los riesgos de fraude y de las medidas de lucha contra él y actuar en consecuencia sobre la base de su evaluación, y que acentúe su papel en la promoción del uso de nuevas tecnologías en la prevención y detección del fraude.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors