

Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión

Exhaustiva, pero poco ambiciosa



Índice

Apartados

01-14 | Mensajes principales

01-06 | ¿Por qué es importante este ámbito?

07-14 | Nuestras constataciones y recomendaciones

- 08-10 | La estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión sigue en líneas generales las buenas prácticas, pero presenta algunas insuficiencias en su diseño
- 11-12 | Los planes de acción abarcan el ciclo de lucha contra el fraude, pero, con frecuencia, muchas acciones no son suficientemente ambiciosas
- 13-14 | La supervisión y la información funcionan, pero no reflejan plenamente los avances, los resultados o el impacto

15-83 | Más detalles sobre nuestras observaciones

15-43 | La Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión sigue en líneas generales las buenas prácticas, pero presenta algunas insuficiencias en su diseño

- 19-26 | Los mecanismos de gobernanza definen las funciones y responsabilidades en materia de lucha contra el fraude, pero no se utilizan todos los mecanismos institucionales para aplicar las mejoras
- 27-34 | La estrategia de lucha contra el fraude se ajusta a los principios clave de gestión del riesgo de fraude, pero existen deficiencias en la evaluación de riesgos
- 35-43 | Las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios siguen en gran medida las orientaciones de la OLAF, con algunas excepciones

- 44-63 | Los planes de acción abarcan el ciclo de lucha contra el fraude, pero, con frecuencia, muchas acciones no son suficientemente ambiciosas**
- 47-57 | Los planes de acción abarcan aspectos fundamentales, pero las acciones no siempre están vinculadas a los objetivos y varían en cuanto a su claridad
- 58-63 | La Comisión considera que la mayoría de las acciones se han aplicado, pero no siempre pueden evaluarse con respecto al plan, y con frecuencia carecen de ambición
- 64-83 | La supervisión y la información funcionan, pero no reflejan plenamente los avances, los resultados o el impacto**
- 67-71 | La supervisión de los servicios varía en cuanto a calidad y exhaustividad
- 72-80 | La información ha mejorado, pero sigue centrándose en la finalización de las actividades más que en sus resultados o su impacto
- 81-83 | No se ha evaluado plenamente el impacto de la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Seguimiento de las recomendaciones del Informe Especial de 2019 sobre el fraude en el gasto de la UE pertinentes para el presente informe

Anexo III – Nuestro enfoque para evaluar la claridad, mensurabilidad y pertinencia de las acciones

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** Entre 2021 y 2027, la Comisión Europea, en cooperación con los Estados miembros de la UE, gestiona un presupuesto anual de casi 200 000 millones de euros. En el desempeño de este cometido, la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de proteger los intereses financieros de la UE y de luchar contra el fraude y otras actividades ilegales¹. Para cumplir su función de manera eficaz y disuasoria, la Comisión debe disponer de sistemas de control que permitan la prevención, detección y corrección de tales actividades². El [marco de control interno de la Comisión de 2017](#) exige, entre otras cosas, la aplicación de una estrategia de lucha contra el fraude en el ámbito institucional y en el de los servicios que suministre una estructura para proteger el presupuesto de la UE.
- 02** La Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión (en lo sucesivo, la Estrategia), adoptada en 2019 y complementada por un plan de acción actualizado en 2023, establece el marco de la Comisión para prevenir, detectar y responder al fraude que afecta al gasto y a los ingresos de la UE. En el [recuadro 1](#) se resumen los principales elementos de esta estrategia, como el vínculo entre la evaluación del riesgo de fraude, los objetivos estratégicos definidos en la Estrategia y su aplicación a través de acciones institucionales y estrategias de lucha contra el fraude de los distintos servicios.

¹ Artículo 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

² Artículo 36 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

Recuadro 1

Sinopsis de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión

La Estrategia se rige por un esquema lógico:

- 1) **Evaluación del riesgo de fraude:** Identificación de vulnerabilidades y riesgos de fraude que afectan al gasto de la UE.
- 2) **Objetivos estratégicos:** Definición de prioridades para abordar las vulnerabilidades detectadas a lo largo de todo el ciclo de lucha contra el fraude (prevención, detección, investigación y corrección).
- 3) **Planes de acción:** Ejecución de acciones específicas en el ámbito institucional y en el de los servicios para alcanzar los objetivos estratégicos.

La Estrategia define **siete objetivos** destinados a reforzar el marco de lucha contra el fraude de la UE:

- 1) **Recogida y análisis de datos:** Seguir mejorando la comprensión de los patrones de fraude, los perfiles de los autores y las vulnerabilidades sistémicas.
- 2) **Coordinación, cooperación y procesos:** Optimizar la coordinación, la cooperación y los flujos de trabajo para la lucha contra el fraude.
- 3) **Integridad y cumplimiento:** Garantizar que los responsables políticos y el personal de la UE cumplan las normas más estrictas de ética profesional.
- 4) **Conocimientos técnicos y equipos:** Garantizar y mejorar los conocimientos técnicos en materia de lucha contra el fraude entre el personal de la UE y proporcionar el equipo técnico adecuado a los Estados miembros;
- 5) **Transparencia:** Aplicar y promover la transparencia.
- 6) **Marco jurídico:** Reforzar la resiliencia frente al fraude de la legislación de la UE y otros instrumentos jurídicos.
- 7) **Lucha contra el fraude en los ingresos:** Reforzar las medidas de lucha contra el fraude en los recursos propios tradicionales y en el impuesto sobre el valor añadido.

Estos objetivos se aplican a través de **acciones institucionales y de los servicios**.

03 La importancia de las medidas de lucha contra el fraude ha aumentado en los últimos años debido al creciente volumen del presupuesto de la UE y a las tendencias o tipologías emergentes de la delincuencia. El creciente uso de la inteligencia artificial en los sistemas de fraude, que ha permitido que el fraude más sofisticado se desarrolle de manera más barata, se propague con mayor facilidad y sea más difícil de detectar, junto con el carácter cada vez más transfronterizo de las actividades económicas, complica aún más los riesgos de fraude.

04 En la presente auditoría evaluamos si la Comisión ha establecido y aplicado una estrategias sólidas de lucha contra el fraude, tanto institucionales como en los servicios, para hacer frente al fraude en el gasto de la UE. Hemos examinado si:

- la Comisión diseñó su Estrategia de Lucha contra el Fraude, incluidos los correspondientes planes de acción institucionales y de los servicios, con arreglo a las buenas prácticas extraídas de los marcos internacionales de gestión del fraude;
- los planes de acción institucionales y de los servicios de la Comisión contribuyeron a los objetivos de la estrategia de lucha contra el fraude;
- la Comisión supervisó adecuadamente su aplicación e informó en consecuencia.

05 En nuestro trabajo de auditoría, llevamos a cabo revisiones documentales y entrevistas con el personal pertinente de la Comisión. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

06 Esperamos que nuestras recomendaciones del presente informe contribuyan a reforzar el diseño y la aplicación de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión para luchar contra el fraude en el gasto de la UE. Además, nuestras recomendaciones contribuirán a reforzar el papel de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en las actividades de prevención y detección del fraude. Por lo tanto, el trabajo del Tribunal contribuirá a la revisión de la arquitectura de lucha contra el fraude de la UE, iniciada por la Comisión en julio de 2025.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 07** En general, la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión es exhaustiva, pero las acciones concebidas a menudo no son suficientemente ambiciosas. Si bien sigue las buenas prácticas en materia de gestión del riesgo de fraude, sus procesos presentan deficiencias, especialmente en lo que respecta a la evaluación de riesgos, lo que reduce su valor. Faltaba claridad en el diseño de algunas acciones de la Comisión, lo cual dificultaba su aplicación coherente. Por último, la supervisión e información de la Comisión se centran principalmente en la aplicación de la estrategia, y prestan una atención limitada a los resultados y al impacto.

La estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión sigue en líneas generales las buenas prácticas, pero presenta algunas insuficiencias en su diseño

- 08** Las funciones y responsabilidades de las personas y los servicios que participan en la estrategia de lucha contra el fraude están, en general, claramente definidas. Si bien el Colegio de Comisarios asume la responsabilidad general de la gestión del presupuesto de la UE y establece objetivos estratégicos y prioridades políticas, incluida la estrategia institucional de lucha contra el fraude, la Comisión opera con arreglo a un modelo descentralizado en el que los directores generales asumen la responsabilidad de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios. La OLAF tiene una función consultiva y puede formular observaciones y recomendaciones informales para mejorar las estrategias de lucha contra el fraude de las direcciones generales y las agencias ejecutivas de la Comisión, denominadas en el presente informe «servicios». La aplicación de estas observaciones y recomendaciones es supervisada por el Consejo de Administración de la Comisión. Sin embargo, constatamos que las cuestiones planteadas en los comentarios y recomendaciones de la OLAF no se habían debatido en el Consejo de Administración, pese a que ello habría mejorado las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios. En consecuencia, la capacidad de ejercer una supervisión institucional exhaustiva es limitada (apartados [19](#) a [26](#)).



Recomendación 1

Reforzar la supervisión y la rendición de cuentas institucionales en relación con las estrategias de lucha contra el fraude

La Comisión debería velar por que la OLAF informe al Consejo de Administración sobre cualquier recomendación que haya formulado que no haya sido objeto de seguimiento, así como sobre cualquier cuestión no resuelta, incluidas las razones aducidas por los servicios.

Fecha de aplicación prevista: 2027

- 09** La estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión se ajusta a los principios clave de gestión del riesgo de fraude, como la responsabilidad, la evaluación del riesgo de fraude, la mitigación, la supervisión y la información, pero persisten insuficiencias en la forma en que se lleva a cabo la evaluación de riesgos. Aunque la estrategia institucional se desarrolló a través de un proceso estructurado, la evaluación de riesgos correspondiente no utilizó sistemáticamente todas las fuentes de información pertinentes, ni el asesoramiento externo. Además, faltaba un análisis de la probabilidad y el impacto de los riesgos identificados por los servicios, y no se llevaron a cabo análisis cuantitativos debido a que los datos y las capacidades analíticas eran insuficientes. Por consiguiente, la evaluación de riesgos no se basó en un análisis exhaustivo que tuviera también en cuenta el impacto de la inteligencia artificial, por lo que podría ser menos sólida y fundamentada.
- 10** Además, los servicios no están obligados a actualizar sus estrategias al mismo ritmo que la estrategia de la Comisión ni a evaluar sistemáticamente si dichas actualizaciones son necesarias. Asimismo, casi un tercio de los servicios no actualizaron sus estrategias de lucha contra el fraude cada tres años en principio o al inicio de un nuevo marco financiero plurianual. Debido a esto, la supervisión corporativa del riesgo de fraude es menos informativa (apartados [27](#) a [43](#)).



Recomendación 2

Reforzar las evaluaciones del riesgo de fraude

La Comisión debería:

- a) garantizar que las evaluaciones específicas del riesgo de fraude de los servicios se actualicen debidamente, particularmente con respecto a las tendencias emergentes de fraude, de modo que proporcionen información oportuna y coherente para la evaluación institucional del riesgo de fraude;
- b) utilizar sistemáticamente fuentes externas pertinentes (como investigación académica, organizaciones policiales y de inteligencia criminal internacionales y análisis cuantitativos) al llevar a cabo evaluaciones del riesgo de fraude, tanto en el ámbito institucional como en el de los servicios.

Fecha de aplicación prevista: 2028

Los planes de acción abarcan el ciclo de lucha contra el fraude, pero, con frecuencia, muchas acciones no son suficientemente ambiciosas

- 11** La Comisión estableció planes de acción para aplicar las estrategias de lucha contra el fraude institucionales y de los servicios. Constatamos que estos planes de acción son exhaustivos, ya que abarcan todo el ciclo de lucha contra el fraude, y que se centran principalmente en la prevención y la detección. El plan de acción institucional aborda los objetivos estratégicos de la Comisión ([recuadro 1](#)), pero, tras la actualización de 2023, el vínculo entre los objetivos y las acciones es menos claro, por lo que es difícil evaluar si las acciones previstas son suficientes y están adecuadamente orientadas para alcanzar los objetivos estratégicos. Además, muchas acciones institucionales y de los servicios carecen de plazos claros o, en el caso de las acciones plurianuales y continuas, de hitos intermedios, lo que afecta a su utilidad para la planificación y el seguimiento de los recursos. Por último, los planes de acción de los servicios no incorporan todas las acciones institucionales pertinentes y la claridad de las acciones varía, lo que afecta a la medición del progreso (apartados [47](#) a [57](#)).

- 12** Los servicios de la Comisión notificaron que todas las acciones se habían ejecutado o estaban en curso, pero pudimos confirmar que solo había sido así para aproximadamente el 80 % de las acciones. También constatamos que más del 20 % de las acciones institucionales y más de la mitad de las acciones de los servicios no eran suficientemente ambiciosas, sino que, en cambio, cumplían principalmente obligaciones rutinarias u obligatorias, ya exigidas por diferentes reglamentos, procedimientos internos o marcos de lucha contra el fraude, y no abordaban cuestiones de manera exhaustiva (apartados 58 a 63).



Recomendación 3

Reforzar los planes de acción de la estrategia de lucha contra el fraude

La Comisión debería reforzar los planes de acción de lucha contra el fraude institucionales y de los servicios mediante:

- una vinculación clara de cada acción con el objetivo pertinente,
- la garantía de que las acciones institucionales se reflejen en las estrategias pertinentes de lucha contra el fraude de los servicios,
- la especificación de resultados mensurables y plazos para cada acción,
- el establecimiento de hitos intermedios para las acciones plurianuales y continuas,
- la intensificación de la ambición de los planes de acción de lucha contra el fraude entrándose en las acciones que aborden exhaustivamente los riesgos de fraude detectados.

Fecha de aplicación prevista: 2028

La supervisión y la información funcionan, pero no reflejan plenamente los avances, los resultados o el impacto

- 13** Las características específicas de la supervisión de los servicios de la Comisión varían, ya que los servicios utilizan indicadores de seguimiento de calidad variable, algunos de los cuales carecen de puntos de referencia o de plazos específicos para su realización. Debido a estas deficiencias, no es posible llevar a cabo una evaluación completa de los avances en la aplicación de los planes de acción y de los resultados obtenidos.
- 14** La Comisión informa sobre la aplicación de la estrategia de lucha contra el fraude, pero tiende a centrarse en la situación de las acciones individuales, sin informar sobre los avances en la consecución de los objetivos de la estrategia y centrándose en la finalización de las actividades y no en los resultados o el impacto. La calidad de la información facilitada por los servicios también varía, ya que algunos proporcionan información más detallada sobre la aplicación de los planes de acción que otros. Los informes anuales sobre la protección de los intereses financieros de la UE (informes PIF) proporcionan más información sobre los resultados que antes, pero es posible que las limitaciones de calidad de los datos todavía afecten a la exactitud de los análisis y de las conclusiones de los informes. Por lo general, la información institucional de la Comisión presenta una visión más positiva que nuestra evaluación, y el impacto de la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión no se ha evaluado plenamente (apartados 66 a 83).



Recomendación 4

Mejorar la supervisión y la información en toda la Comisión

La Comisión debería:

- a) definir un conjunto básico de indicadores comunes de resultados para las acciones tanto institucionales como de los servicios a fin de permitir un seguimiento coherente y la agregación de los resultados en el ámbito institucional;
- b) evaluar e informar anualmente sobre los avances en la consecución de los objetivos de la estrategia de lucha contra el fraude, y además identificar los ámbitos susceptibles de mejora.

Fecha de aplicación prevista: 2028 para a) y 2027 para b)

Más detalles sobre nuestras observaciones

La Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión sigue en líneas generales las buenas prácticas, pero presenta algunas insuficiencias en su diseño

- 15** De conformidad con el [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#) del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), una organización debe:
- detectar los riesgos de fraude al aplicar sus mecanismos rutinarios de gestión de riesgos, y anotarlos en un registro de riesgos;
 - utilizar estimaciones publicadas de pérdidas por fraude y, en caso necesario, sus propios ejercicios de medición para evaluar su exposición al riesgo de fraude;
 - basándose en todo ello, desarrollar una estrategia adecuada de lucha contra el fraude que aborde estos riesgos;
 - revisar y evaluar periódicamente el registro de riesgos y la estrategia para que se mantengan vigentes y actualizados;
 - establecer múltiples niveles de autoridad en la gestión del riesgo de fraude: una dirección ejecutiva para difundir y apoyar la estrategia de lucha contra el fraude; una persona designada que sea responsable de supervisar la aplicación, y un equipo de lucha contra el fraude;
 - proporcionar los recursos adecuados para llevar a cabo las actividades relacionadas con la estrategia de lucha contra el fraude sobre la base de una evaluación anual.

Además, el órgano de gobierno de la organización debe reconocer su responsabilidad de garantizar la gestión de sus riesgos de fraude y rendir cuentas de las medidas que adopte.

16 Esperamos que la Comisión:

- haya establecido mecanismos de gobernanza que definan las funciones y responsabilidades, y que identifiquen a la autoridad ejecutora de las decisiones y los cambios institucionales;
- hayan diseñado su estrategia institucional de lucha contra el fraude basada en una evaluación específica de riesgos de fraude exhaustiva³ utilizando una amplia gama de datos procedentes de diferentes fuentes para determinar la escala, la naturaleza y las causas del fraude en el gasto de la UE que abarque todo el ciclo de lucha contra el fraude y adapte los objetivos de la estrategia a los riesgos detectados.

17 Esperamos que los servicios de la Comisión:

- desarrollen sus propias estrategias de lucha contra el fraude sobre la base de una evaluación de riesgos que contribuya a la evaluación del riesgo de fraude⁴ y se integre en su sistema de control interno⁵;
- establezcan en sus estrategias de lucha contra el fraude objetivos claros y acordes con los objetivos institucionales;
- actualicen periódicamente sus estrategias de lucha contra el fraude para armonizarlas con la evolución interna y externa, a raíz, por ejemplo, de cambios organizativos, cambios en el entorno de riesgo de fraude y de actualizaciones reglamentarias o políticas.

³ [Guía para la Gestión del Riesgo de Fraude](#), segunda edición, encargado por Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), principio 2, y el [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#), CIPFA, principio B.

⁴ Principio COSO 3; [principio CIPFA C](#).

⁵ CIPFA y Federación Internacional de Contables, [Marco Internacional: Buen gobierno de la entidad en el sector público](#), 2014, principio F; Revisión del marco de control interno, [C\(2017\) 2373](#), principio 8.

- 18** Evaluamos los mecanismos de gobernanza de la Comisión en el ámbito institucional y en el de los servicios. También evaluamos la Estrategia de 2019 para determinar si se diseñó sobre la base de una evaluación de riesgos adecuada que abarcara todo el ciclo de lucha contra el fraude. Comprobamos si los objetivos correspondían a las vulnerabilidades detectadas en 2019 y si el análisis de riesgos de 2023 reveló lagunas en la cobertura. Sobre esta base, evaluamos si los objetivos y retos de la Estrategia se reflejaban adecuadamente en niveles más bajos, es decir, en las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios. Para ello, examinamos una muestra de estrategias de lucha contra el fraude y los documentos subyacentes de los servicios de la Comisión que trabajan con arreglo a diversos modos de gestión, y complementamos esto con entrevistas con el personal pertinente.

Los mecanismos de gobernanza definen las funciones y responsabilidades en materia de lucha contra el fraude, pero no se utilizan todos los mecanismos institucionales para aplicar las mejoras

Las funciones y responsabilidades de quienes participan en el marco de lucha contra el fraude están claramente definidas en general

- 19** La Comisión opera con arreglo a un modelo de gobernanza descentralizada en el que se concede a cada servicio un alto grado de autonomía bajo la responsabilidad general del Colegio de Comisarios. El Colegio asume la responsabilidad general de la gestión del presupuesto de la UE y establece objetivos estratégicos y prioridades políticas (como la estrategia de lucha contra el fraude), que proporcionan un marco para las actividades operativas⁶.
- 20** La *ilustración 1* muestra la estructura de gobernanza de la Comisión para la estrategia de lucha contra el fraude.

⁶ Governance in the European Commission, [C\(2020\) 4240](#).

Ilustración 1 | Estructura de gobernanza de la Comisión para la estrategia de lucha contra el fraude



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento Governance in the European Commission, C(2020) 4240.

21 La gobernanza de la Comisión define las principales funciones y responsabilidades de las personas y los servicios que participan en la estrategia de lucha contra el fraude, como se expone a continuación.

- El comisario de Presupuesto, Lucha contra el Fraude y Administración Pública supervisa las medidas de apoyo a la lucha contra el fraude⁷.
- El [Consejo de Administración de la Comisión](#), presidido por el secretario general y cuyos miembros son los directores generales responsables de presupuesto, recursos humanos, seguridad y cuestiones jurídicas, proporciona supervisión y orientaciones estratégicas para, entre otros temas, los aspectos institucionales de la lucha contra el fraude en la Comisión. Una vez al año, el Consejo de Administración de la Comisión debate las estrategias de lucha contra el fraude de la Comisión. No se celebraron reuniones *ad hoc* sobre este tema en el Consejo de Administración de la Comisión, tal como se prevé en la Estrategia de 2019.
- La labor política de la OLAF es responsabilidad política del comisario responsable de la lucha contra el fraude, mientras que su función investigadora es independiente⁸. La OLAF es el servicio principal para la creación y el desarrollo de la estrategia de lucha contra el fraude. Desempeña un papel de coordinación y asesoramiento en las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios. La OLAF notifica al Consejo de Administración las estrategias de lucha contra el fraude corporativas y de los servicios.
- En los servicios, los directores generales (es decir, los ordenadores delegados) son responsables del desarrollo y la aplicación de sus respectivas estrategias de lucha contra el fraude, así como de las acciones institucionales que se les asignan.
- La Red de Prevención y Detección del Fraude, presidida por la OLAF, es un foro de debate para los expertos en lucha contra el fraude de los servicios. La Red celebra una media de tres reuniones plenarias al año. Las reuniones se han celebrado en el ámbito directivo, pero no anualmente, como establece la estrategia de lucha contra el fraude corporativa (tuvieron lugar en 2022, pero no en 2023, 2024 y 2025).

⁷ Carta de misión de la presidenta de la Comisión Europea al comisario propuesto para la cartera de Presupuesto, Lucha contra el Fraude y Administración Pública de 17 de septiembre de 2024.

⁸ Artículo 17 del [Reglamento n.º 883/2013](#) relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF.

Los servicios de la Comisión no abordan sistemáticamente las observaciones de la OLAF para mejorar sus estrategias de lucha contra el fraude

- 22** En su Estrategia de Lucha contra el Fraude de 2019, la Comisión reconoció que la supervisión institucional debe reforzarse desde un punto de vista institucional, a fin de garantizar que las políticas de lucha contra el fraude de la Comisión sean coherentes y estén respaldadas por un análisis sólido, y que debe desarrollarse el apoyo de la OLAF para proporcionar una supervisión institucional flexible de la gestión del riesgo de fraude que respete las responsabilidades de los ordenadores delegados.
- 23** En su función de coordinación y asesoramiento, la OLAF debe llevar a cabo revisiones obligatorias de los proyectos de estrategias de lucha contra el fraude de los servicios y supervisar su aplicación. Los servicios deben consultar a la OLAF sobre el proyecto inicial antes de que el documento se someta a una revisión *inter pares*. La Comisión nos informó de que este flujo de trabajo permite que la gran mayoría de comentarios de la OLAF relativos a las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios se resuelvan mediante consultas informales. Sin embargo, la OLAF no lleva un registro estadístico del número de comentarios formulado y del porcentaje de estos aceptados por los servicios. Si alguna cuestión no se resuelve, la OLAF puede formular recomendaciones, y los servicios deben proporcionar una justificación por escrito si deciden no seguirlas. Las cuestiones no resueltas pueden elevarse a la Red de Prevención y Detección del Fraude o al Consejo de Administración de la Comisión, pero la responsabilidad última corresponde a la gestión de los servicios.
- 24** En la práctica, respecto de los servicios de nuestra muestra, hasta julio de 2025, la OLAF emitió comentarios relativos a su examen de una estrategias de lucha contra el fraude, pero no recomendaciones. Los servicios de la Comisión no siempre han dado seguimiento a los comentarios de la OLAF. Nuestro análisis del examen que la OLAF efectuó de las estrategias antifraude de los servicios seleccionados reveló casos en los que no se resolvieron las cuestiones señaladas ([recuadro 2](#)). Además, en 2023, el servicio de auditoría interna de la Comisión señaló cuestiones similares con respecto a algunos servicios que no abordaron todos los comentarios de la OLAF en sus estrategias de lucha contra el fraude.

Recuadro 2

Cuestiones no resueltas tras el examen de la OLAF

Los siguientes comentarios de la OLAF no fueron abordados plenamente por los servicios afectados:

- incorporación incompleta de acciones del plan de acción institucional de 2019 en los planes de acción de los servicios designados como principales, como la acción para mejorar la coherencia y la exactitud de los datos;
- definición y vinculación insuficientes de los riesgos críticos con las acciones de los servicios;
- ausencia de evaluación del plan de acción basada en los indicadores.

25 La Estrategia prevé que el Consejo de Administración de la Comisión debata al menos una vez al año los aspectos sistémicos del seguimiento dado a las recomendaciones de la OLAF sobre las estrategias de lucha contra el fraude en los servicios de la Comisión. En la práctica, las cuestiones no resueltas, como las descritas en el [recuadro 2](#) no se debatieron en las reuniones de la Red de Prevención y Detección del Fraude ni se incluyeron en la información facilitada anualmente por la OLAF al Consejo de Administración de la Comisión sobre los avances en la aplicación de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión y sobre el seguimiento dado a las observaciones de la OLAF. La Comisión no considera que estos problemas sean sistémicos. Por consiguiente, hasta ahora no se ha empleado este mecanismo corporativo.

26 Las consultas de la OLAF con los servicios sobre sus estrategias de lucha contra el fraude no siempre están documentadas para presentar los principales problemas o confirmar que los servicios han abordado los problemas mencionados. Esto, sumado a la ausencia de un registro centralizado de las cuestiones clave que especifique el estado en que estas se encuentran, limita la capacidad del Consejo de Administración y, en última instancia, del Colegio, para ejercer una supervisión institucional.

La estrategia de lucha contra el fraude se ajusta a los principios clave de gestión del riesgo de fraude, pero existen deficiencias en la evaluación de riesgos

La Estrategia se desarrolló mediante un proceso estructurado, con objetivos que abordaban las vulnerabilidades y los correspondientes riesgos

- 27** Con la [Estrategia de 2019](#), incluido el plan de acción, la Comisión se proponía crear un marco para luchar contra el fraude centrándose en los principales riesgos y definiendo los objetivos deseados. Consideraba la posibilidad de priorizar uso del análisis del fraude para la detección, y promover la coordinación y la cooperación como objetivos principales. Estos objetivos principales se mantuvieron en la actualización del plan de acción 2023 de la Comisión ([recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Los objetivos de la Estrategia de 2019 se consideraron válidos en la actualización de 2023

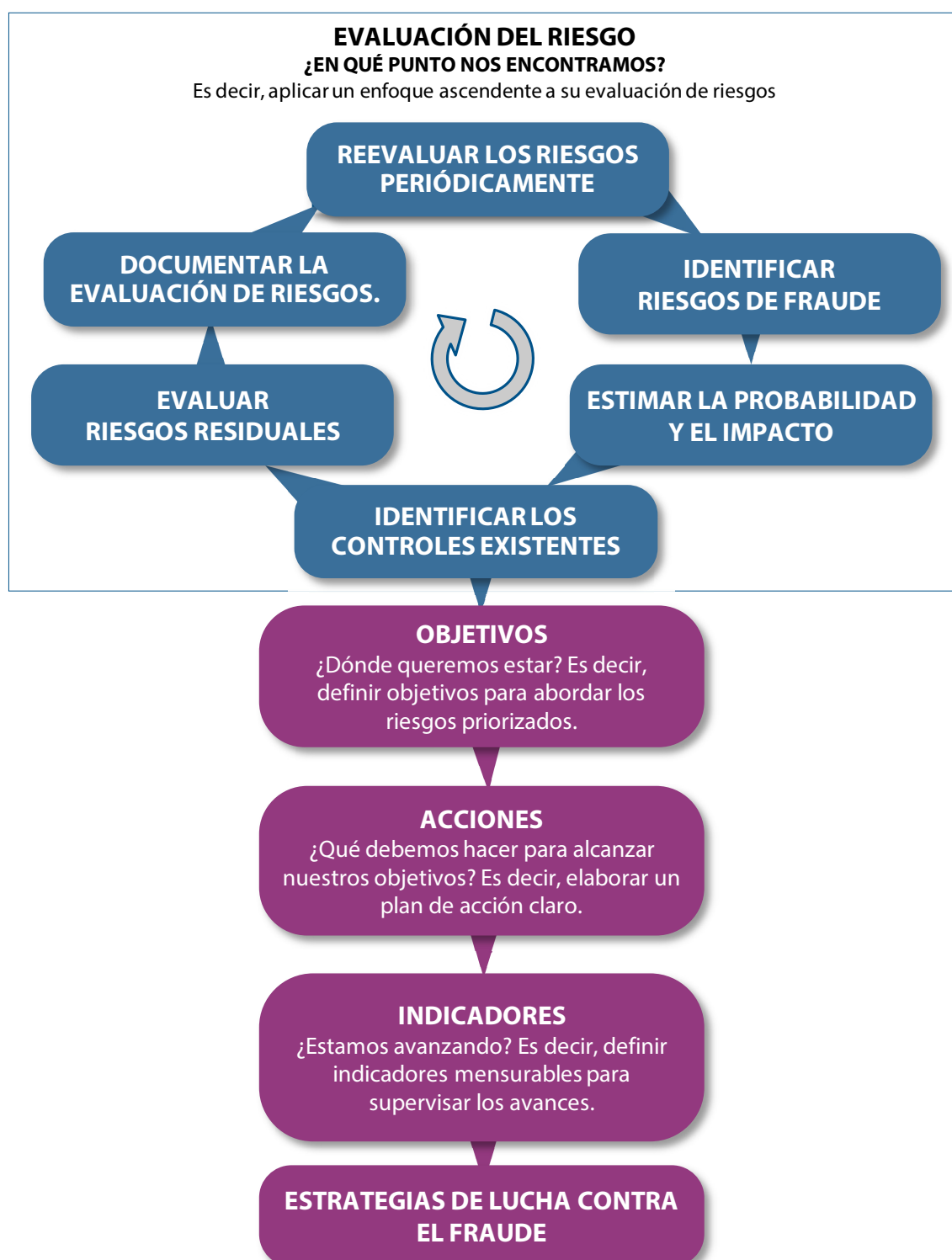
La Estrategia definió siete objetivos en 2019 que se mantuvieron en la actualización del plan de acción de 2023:

- 1) **Recogida y análisis de datos:** Seguir mejorando la comprensión de los patrones de fraude, los perfiles de los autores y las vulnerabilidades sistémicas.
- 2) **Coordinación, cooperación y procesos:** Optimizar la coordinación, la cooperación y los flujos de trabajo para la lucha contra el fraude.
- 3) **Integridad y cumplimiento:** Garantizar que los responsables políticos y el personal de la UE cumplan las normas más estrictas de ética profesional.
- 4) **Conocimientos técnicos y equipos:** Garantizar y mejorar los conocimientos técnicos en materia de lucha contra el fraude entre el personal de la UE y proporcionar el equipo técnico adecuado a los Estados miembros;
- 5) **Transparencia:** Aplicar y promover la transparencia.
- 6) **Marco jurídico:** Reforzar la resiliencia frente al fraude de la legislación de la UE y otros instrumentos jurídicos.
- 7) **Lucha contra el fraude en los ingresos:** reforzar las medidas de lucha contra el fraude para los recursos propios tradicionales y el impuesto sobre el valor añadido.

28 Al diseñar la Estrategia, la Comisión siguió un enfoque estructurado conforme a su propio marco de control⁹ y al marco integrado de control interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), como se muestra en la *ilustración 2*. El proceso incluyó una recapitulación de experiencias adquiridas dirigido por la OLAF en el ámbito de los servicios, basada en una encuesta realizada entre los servicios de la Comisión. La evaluación de riesgos efectuada por la Comisión en 2019 sirvió a esta de base para establecer los objetivos y definir los planes de acción para 2019 y 2023 a fin de alcanzar esos objetivos. Los indicadores se utilizan internamente a efectos de gestión.

⁹ Revision of the internal control framework, C(2017) 2373, principio 8.

Ilustración 2 | Etapas fundamentales en el diseño de estrategias de lucha contra el fraude



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) y Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE), [Fraud Risk Management Guide](#)., segunda edición, Durham, NC: COSO, 2023.

- 29** En 2019, la Comisión identificó siete grupos de vulnerabilidades, o sea, insuficiencias, que hacen que los procesos o una organización sean susceptibles al riesgo. En consecuencia, estableció siete objetivos para abordar estas vulnerabilidades y los correspondientes riesgos. El ejercicio de análisis de riesgos de 2023 no reveló ningún riesgo nuevo significativo, sino que redefinió los riesgos ya existentes, por ejemplo, fusionando riesgos distintos relativos a fichas horarias, facturas y certificados falsificados en un único riesgo más amplio referido a declaraciones o documentos falsificados en los contratos públicos, las subvenciones y los gastos administrativos. La Comisión volvió a confirmar la validez de los objetivos de la Estrategia de 2019 tras la evaluación de riesgos de 2023. Consideramos que el vínculo entre las vulnerabilidades detectadas, los correspondientes riesgos y los objetivos resultantes es claro.

La evaluación institucional del riesgo de fraude no prioriza los riesgos ni utiliza sistemáticamente todas las fuentes pertinentes

- 30** La evaluación institucional de los riesgos de fraude en la Comisión se lleva a cabo en el marco del proceso de actualización de la Estrategia o del plan de acción, que no se efectúa con una frecuencia predefinida o en respuesta a escenarios predefinidos. La ausencia de una definición clara dificulta la armonización de las evaluaciones institucionales y de los servicios relativas al riesgo de fraude, lo que aumenta el riesgo de incoherencias y limita posibles sinergias.
- 31** La Comisión llevó a cabo evaluaciones institucionales de riesgos en 2019 y 2023.
- Con respecto al ejercicio 2019, se pidió a todos los servicios de la Comisión que actualizaran sus evaluaciones del riesgo de fraude de modo que pudieran contribuir a la evaluación institucional. La evaluación de riesgos de 2019 detectó vulnerabilidades en materia de fraude: las dos principales eran una capacidad analítica central poco desarrollada y lagunas en la supervisión, por parte de los servicios, de la gestión del riesgo de fraude. En general, la participación activa de los servicios de la Comisión representó un avance en la comprensión más completa de los riesgos de fraude.
 - Sin embargo, en el ejercicio de 2023, la OLAF cambió el enfoque y recopiló datos de los registros de riesgos de los servicios (doce de cincuenta y uno no notificaron riesgos de fraude). Además, la OLAF detectó riesgos de fraude que se habían descrito en las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios, pero que no se habían añadido a los registros de riesgos pertinentes. Basándose en este análisis, la OLAF identificó los riesgos más comunes y generalizados en todos los servicios. Aunque ambos enfoques garantizaban la visibilidad operativa de varios servicios, el ejercicio de 2019 fue más riguroso porque dependía en menor medida de las capacidades analíticas de la OLAF.

- 32** En el marco de la evaluación institucional del riesgo de fraude, la Comisión utilizó un análisis cualitativo y omitió el análisis cuantitativo porque los datos y la capacidad analítica eran insuficientes. Esto indica que nuestra recomendación de realizar una evaluación de riesgos exhaustiva y desarrollar la capacidad para recopilar información de distintas fuentes, formulada en [nuestro informe especial de 2019 sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la UE](#), no se ha aplicado plenamente ([anexo II](#)). En particular, ninguna de las evaluaciones de riesgos institucionales de 2019 y de 2023 incluía el análisis de la probabilidad y el impacto de los riesgos identificados por los servicios. Las evaluaciones de los servicios aportan conocimientos operativos especializados a la evaluación institucional de los riesgos de fraude, y ayudan a la supervisión institucional a priorizar los riesgos de fraude.
- 33** Para la evaluación de riesgos institucional de 2023, la Comisión se basó en su trabajo analítico y no trató de complementarlos sistemáticamente con conocimientos especializados, aportaciones o datos pertinentes adicionales de expertos externos u otros organismos de la UE con experiencia demostrada en la lucha contra el fraude, como representantes de los órganos fiscales¹⁰ Por consiguiente, es posible que la evaluación de riesgos no se basara en un análisis exhaustivo. Además, esto significa que nuestra recomendación de 2019 sobre el uso limitado de diferentes fuentes en el contexto de la lucha contra el fraude en el gasto de la UE solo se aplicó en algunos aspectos ([anexo II](#)).
- 34** Los problemas nuevos, como el creciente uso de la inteligencia artificial (IA) para actividades ilícitas (falsificación de documentos y de pruebas, ultrafalsificaciones), no se mencionan claramente en el actual marco de evaluación de riesgos. Con IA, el fraude más sofisticado resulta más fácil, más barato, más difícil de detectar y más adaptable. Los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, como Europol, Organización de las Naciones Unidas, Trend Micro¹¹ y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹², han señalado el fraude asistido por IA como una amenaza creciente que proporciona a los defraudadores nuevas capacidades y herramientas. Si bien algunas acciones institucionales abordan esta cuestión indirectamente, por ejemplo, centrándose en el riesgo de falsificación de documentos, su cobertura sigue siendo limitada, y no guarda proporción con la importancia de los riesgos de fraude relacionados con la IA. Esto puede afectar al alcance y la identificación de las medidas de lucha contra el fraude existentes y potenciales.

¹⁰ Principio B3 del CIPFA.

¹¹ Europol, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, y Trend Micro (2020), [Malicious uses and abuses of artificial intelligence](#).

¹² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2021), [Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers](#).

Las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios siguen en gran medida las orientaciones de la OLAF, con algunas excepciones

En los servicios, los riesgos de fraude se priorizan adecuadamente, pero algunas estrategias no están actualizadas

- 35** Constatamos que los servicios de la Comisión habían llevado a cabo evaluaciones de los riesgos de fraude, actividades de control e identificación de riesgos residuales para desarrollar sus estrategias de lucha contra el fraude. En consecuencia, pudieron fijar objetivos que abordaban los riesgos críticos y significativos detectados en su evaluación del riesgo de fraude con arreglo a sus prioridades de lucha contra el fraude y abarcando las etapas pertinentes del ciclo de lucha contra el fraude.
- 36** Cuatro servicios¹³ de nuestra muestra siguieron las orientaciones de la OLAF aplicando una matriz de riesgos para priorizar las amenazas en función de su gravedad. Durante el proceso se evaluaba el impacto y la probabilidad de varios tipos de riesgo de fraude que pueden surgir en los programas que gestionan. Además, produjeron una representación visual, denominada «mapa de calor», que representa el impacto de cada riesgo frente a la probabilidad de que se produzca. Describe claramente la importancia general de cada riesgo, se destacan los ámbitos más significativos del posible riesgo de fraude y se describen las vulnerabilidades en materia de fraude. Los seis servicios restantes de nuestra muestra¹⁴ adoptaron enfoques alternativos para puntuar los riesgos, como el uso de los «diez principales» patrones de fraude identificados en las observaciones recibidas de los servicios de la Comisión durante el ejercicio de evaluación de riesgos¹⁵.

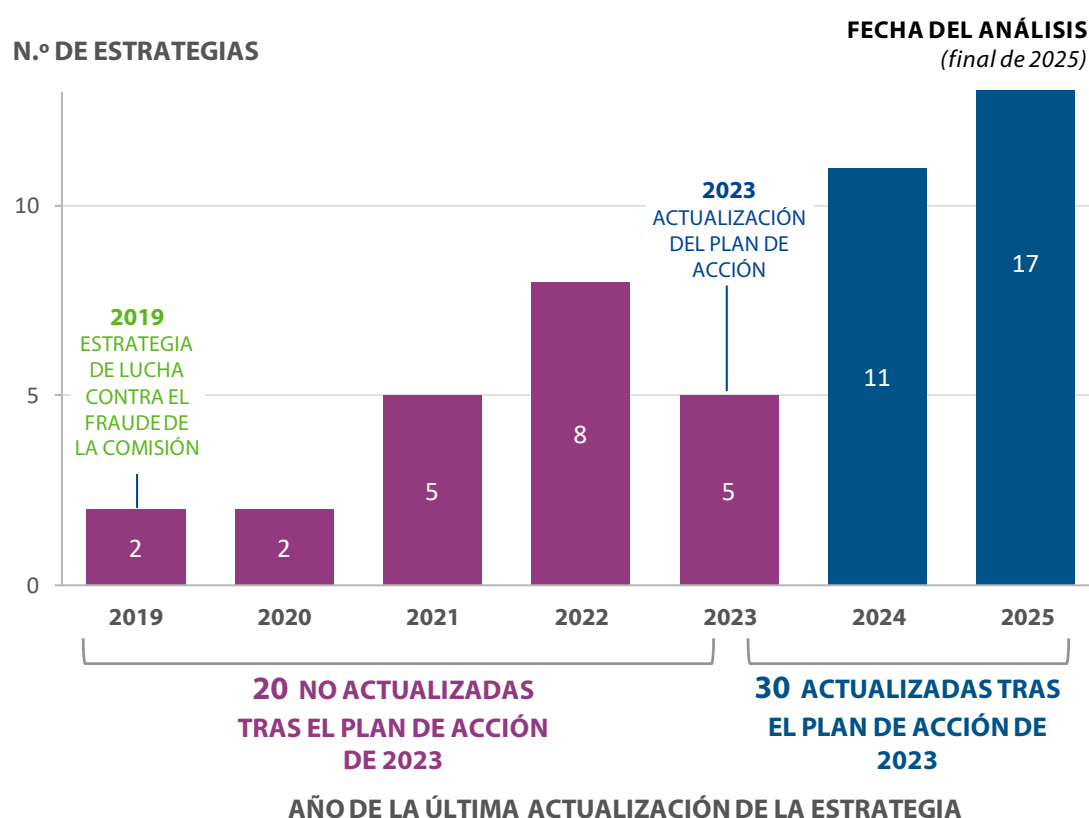
¹³ CINEA, DG Energía, DG Movilidad y Transportes y DG Investigación e Innovación.

¹⁴ DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Asociaciones Internacionales, DG Política Regional y Urbana y REA.

¹⁵ Fraud risk assessment, [SWD\(2019\) 170](#).

37 Además, los servicios no están obligados a actualizar sus estrategias de lucha contra el fraude el mismo año que la Estrategia de la Comisión ni a evaluar sistemáticamente si dichas actualizaciones son necesarias. Más de un tercio de las cincuenta estrategias de lucha contra el fraude institucionales y de los servicios se desarrollaron entre 2019 y 2022, antes del plan de acción institucional de 2023, como se muestra en la *ilustración 3*. Como consecuencia de ello, estas estrategias de lucha contra el fraude incorporaron las acciones institucionales de 2019 que la Comisión consideró aplicadas en gran medida. Este desajuste entre los marcos institucional y de los servicios implica que, mientras que algunos planes de acción de los servicios reflejan las acciones institucionales de 2023, otros reflejan las de la Estrategia de 2019. La armonización puede contribuir a reducir el riesgo de incoherencias en las medidas de prevención, detección y corrección en todos los servicios.

Ilustración 3 | Sinopsis de las actualizaciones de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios.

- 38** Revisamos las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios para comprobar si cumplían el requisito básico de las orientaciones de la OLAF, según el cual deben actualizarse, en principio, cada tres años o al inicio de un nuevo marco financiero plurianual. El requisito de actualización permite desviaciones de la norma de los tres años al incorporar la frase «en principio», que es pertinente para los servicios de la Comisión con un entorno de trabajo estable y operaciones no complejas.
- 39** Constatamos que, a pesar del vínculo entre los riesgos y los objetivos, muchas estrategias de lucha contra el fraude institucionales no se han actualizado como exigen las orientaciones de la OLAF, lo que entorpece su mejora continua. Aunque más de la mitad de las cincuenta estrategias de lucha contra el fraude institucionales se actualizaron después del plan de acción de 2023, quince no se habían actualizado en más de tres años, o en su fecha de vencimiento si su período de cobertura superaba los tres años antes del final de 2025. La Comisión nos informó de que los trabajos para actualizar la mayoría de ellas están en curso. Los servicios deben justificar su decisión de no actualizar sus estrategias y la OLAF tiene la obligación de examinar tal justificación. En nuestra muestra no identificamos casos que requirieran tales exámenes.

Las evaluaciones del riesgo de fraude específicas se llevan a cabo con distinta frecuencia y no utilizan plenamente información pertinente sobre el riesgo

- 40** Como exige el marco de control interno de la Comisión, los servicios llevan a cabo ejercicios de evaluación de riesgos anuales, que deberían, entre otras cosas, cubrir los riesgos de fraude. Para complementar y reforzar la identificación de los riesgos de fraude, la Comisión exige a sus servicios que efectúen evaluaciones de riesgos de fraude específicos. Estas preceden a la actualización de sus estrategias de lucha contra el fraude, aunque su frecuencia varía. Las orientaciones de la OLAF establecen que, en principio, los servicios deben actualizar sus estrategias de lucha contra el fraude cada tres años. Aunque las diferentes realidades operativas pueden justificar algunas variaciones entre servicios, la Comisión no ha definido un calendario indicativo para garantizar cierto nivel de coherencia en el calendario de las evaluaciones de riesgos. Los enfoques de la evaluación de riesgos difieren según se expone a continuación.
- Varios servicios¹⁶ llevan a cabo evaluaciones específicas del riesgo de fraude cada dos o tres años para identificar nuevos riesgos que deben incluirse en las actualizaciones de las estrategias de lucha contra el fraude.
 - La DG Asociaciones Internacionales llevó a cabo tres evaluaciones del riesgo de fraude, a saber, en 2013, 2020 y 2025, por lo que no cumplió los intervalos previstos.

¹⁶ DG Investigación e Innovación y REA.

- La DG Agricultura y Desarrollo Rural no lleva a cabo evaluaciones del riesgo de fraude con regularidad. La evaluación de riesgos realizada en 2016 se utilizó para preparar la actual estrategia de lucha contra el fraude en 2020. En 2022, la DG Agricultura y Desarrollo Rural llevó a cabo una nueva evaluación de riesgos, pero no procedió a la actualización de su estrategia de lucha contra el fraude. La nueva evaluación del riesgo de fraude se distribuyó a todos los Estados miembros. En 2024, la DG Agricultura y Desarrollo Rural encargó a un contratista externo que llevara a cabo una nueva evaluación de riesgos, que aún estaba en curso en julio de 2025, fecha límite de nuestra auditoría.
- La frecuencia de las evaluaciones del riesgo de fraude para la estrategia conjunta de lucha contra el fraude de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión para la gestión compartida e indirecta también varía. La más reciente no se llevó a cabo hasta 2019, lo que representa una desviación sustancial de la norma de los tres años. En 2024, los servicios prepararon una evaluación inicial de riesgos para una futura estrategia que abarcará el período 2026-2028.

41 Por consiguiente, las evaluaciones del riesgo de fraude, que constituyen un paso decisivo en el desarrollo del plan de acción y la estrategia de lucha contra el fraude, no están sincronizadas en los ámbitos institucional y de los servicios. Esto es un reflejo de las diferencias de los servicios en cuanto a perfiles de riesgo, ciclos operativos y posibilidad de identificar riesgos en diferentes momentos. Sin embargo, se crea una situación en la que los servicios elaboran sus propias evaluaciones del riesgo de fraude y también contribuyen a la evaluación institucional como ejercicio separado, dando lugar a una medida administrativa adicional.

42 Las evaluaciones de los servicios constituyen una aportación decisiva para la evaluación de riesgos de fraude institucional. Cuando estas evaluaciones se elaboran en momentos diferentes, el ejercicio institucional puede tomar como base información que no refleje el mismo período de referencia o grado de actualidad. La ausencia de un requisito claro de que sus evaluaciones del riesgo de fraude se actualicen cada tres años reduce la garantía de que los riesgos se evalúen de manera suficientemente coherente y actualizada para apoyar una evaluación institucional fiable.

43 Al igual que en la evaluación institucional, las evaluaciones de riesgos de los servicios que analizamos prescindieron de asesoramiento externo, tal como estudios externos, investigaciones académicas o informes de Europol, relativos a la evolución del fraude, a pesar de que podría haber sido conveniente teniendo en cuenta los perfiles de riesgo de fraude de los servicios. No se tuvieron en cuenta avances como el mayor uso de herramientas digitales, la delincuencia organizada y otras prácticas de fraude transfronterizo. Constatamos que solo la estrategia conjunta de lucha contra el fraude para la gestión compartida e indirecta tiene en cuenta el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, que ofrece una indicación de los niveles percibidos de corrupción en el sector público.

Los planes de acción abarcan el ciclo de lucha contra el fraude, pero, con frecuencia, muchas acciones no son suficientemente ambiciosas

- 44** Según el [Código de prácticas CIPFA sobre la gestión del riesgo de fraude y corrupción](#), los planes de acción de una organización deben ajustarse a su estrategia de lucha contra el fraude y contribuir a la consecución de sus objetivos. Las acciones deben combinar enfoques proactivos y reactivos diseñados específicamente para abordar los riesgos de fraude de la organización con plazos claros, resultados mensurables y exámenes frecuentes.
- 45** Por consiguiente, esperamos que el plan de acción que acompaña a la Estrategia se apoye en los planes de acción de los servicios y aborde los objetivos estratégicos cubriendo exhaustivamente los riesgos identificados. Los planes de acción deberían centrarse en acciones que vayan más allá de obligaciones rutinarias u obligatorias, ya exigidas por diferentes reglamentos, procedimientos internos o marcos de lucha contra el fraude, y no abordaban cuestiones de manera exhaustiva. También deben definir acciones claras, mensurables y viables destinadas a mitigar los riesgos prioritarios en un plazo definido.
- 46** Evaluamos si el plan de acción institucional de 2019 y su actualización de 2023 contribuyen a los objetivos institucionales. Además, analizamos los planes de acción de los servicios seleccionados para evaluar si contribuyen a la consecución de los objetivos institucionales y de los servicios.

Los planes de acción abarcan aspectos fundamentales, pero las acciones no siempre están vinculadas a los objetivos y varían en cuanto a su claridad

Tras la actualización de 2023, la vinculación de las acciones institucionales a los objetivos estratégicos es menos sistemática

- 47** La Estrategia abarcaba todo el ciclo de lucha contra el fraude, y sus acciones se centraron principalmente en la prevención y la detección. Casi el 80 % de las acciones estaban relacionadas con estas fases, y el 20 % restante se repartía uniformemente entre investigación y corrección. Las acciones de prevención y detección pueden prevenir pérdidas financieras antes de que se produzcan, o detectarlas en una fase temprana. Al centrarse en estas acciones, la Comisión, como institución responsable en última instancia de la gestión del presupuesto de la UE, ha prestado particular atención a las fases del ciclo de lucha contra el fraude que ayudan a reducir la necesidad de investigaciones y recuperaciones costosas.
- 48** Constatamos que la mayoría de las acciones del plan de acción institucional se ajustan a los objetivos estratégicos (*ilustración 4*). La *Estrategia de 2019* y el plan de acción asociado establecían una clara conexión entre objetivos y acciones. De hecho, el plan de acción de 2019 asignó explícitamente acciones a los siete objetivos establecidos en la Estrategia, sin dejar margen para la ambigüedad. Sin embargo, este vínculo quedó menos claro tras la actualización de 2023.
- 49** En 2023, la Comisión confirmó que los objetivos de la Estrategia de 2019 (*recuadro 3*) seguían siendo válidos y no actualizó la estrategia, pero sí el plan de acción que la acompañaba. Sin embargo, observamos que la Estrategia no se ha actualizado tras la revisión intermedia del marco financiero plurianual, tal como se prevé en la propia Estrategia. El Consejo de la Unión Europea dio el visto bueno definitivo a la revisión intermedia en febrero de 2024. La revisión intermedia reforzó algunos ámbitos políticos y aumentó el número de instrumentos financieros¹⁷ y la flexibilidad en la presupuestación¹⁸ con la esperanza de aumentar el volumen y la velocidad de los flujos financieros en el marco financiero plurianual. A pesar de estos importantes cambios, en la Estrategia no se tuvo en cuenta la posibilidad de que surgieran nuevos riesgos o de que fueran necesarias nuevas acciones para abordarlos.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Timeline – Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027*.

¹⁸ Informe Especial 18/2025, apartado 8.

50 La [actualización de 2023](#) del plan de acción debilitó la conexión entre objetivos y acciones. Anteriormente, era más fácil saber qué acciones contribuían al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de 2019. El plan actualizado agrupa las cuarenta y cuatro acciones en siete temas para el período 2023-2026 que reflejan las prioridades de la Comisión respecto de la lucha contra el fraude, pero no establece un vínculo unívoco claro entre los objetivos de 2019 y las acciones correspondientes, como se puede apreciar en la [ilustración 4](#). En consecuencia, esto dificulta el seguimiento de los avances en la consecución de estos objetivos.

Ilustración 4 | Vínculo entre los objetivos de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión y los planes de acción de 2019 y 2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la estrategia contra el fraude de la Comisión, 2019, COM(2019) 196 y sus planes de acción: el plan de 2019, SWD(2019) 170, y la revisión de 2023, COM(2023) 405.

La claridad de las acciones varía, lo que afecta a la medición del progreso

- 51** Al analizar el plan de acción institucional de 2023, constatamos que casi el 20 % de las acciones eran objetivos y no acciones. Incluían enunciados del tipo: «mejorar el diálogo», «garantizar una estrecha cooperación», «promover o reforzar el intercambio», «sensibilizar» o «mantener un alto nivel de coordinación», que indican los resultados deseados, pero no detalles operativos sobre cómo lograrlos.
- 52** También constatamos que más del 40 % de las acciones institucionales no estaban bien definidas y su progreso no podía medirse. Un ejemplo de tales acciones es seguir desarrollando Arachne (el sistema informático integrado único para la prospección de datos y la puntuación de riesgos) facilitando su uso y estudiando cómo mejorar su interoperabilidad. Estas acciones no ofrecían los detalles necesarios para comprender exactamente cuál debería ser la línea de actuación a lo largo del tiempo; por ejemplo, qué otros sistemas podrían ser interoperables con Arachne. Sin valores de referencia ni objetivos cuantificables para medir los avances, resulta difícil evaluar el rendimiento en la ejecución del plan de acción.
- 53** Constatamos que los planes de acción de los servicios de la Comisión tenían un problema similar, aunque de menor importancia, relacionado con la claridad, ya que consideramos que algo más del 10 % de las acciones de los servicios son objetivos. Además, algunas acciones se presentan al mismo tiempo como objetivos estratégicos y como acciones. Entre otros ejemplos de objetivos etiquetados como acciones, cabe destacar «reforzar la formación», «reforzar la comunicación», «mejorar el uso» o «mantener un alto nivel de coordinación», que describen el resultado previsto en lugar de lo que se hará.
- 54** En el [cuadro 1](#) se resume nuestra evaluación de las acciones incluidas en los planes de acción de los servicios seleccionados (véase el [anexo III](#) para la metodología utilizada por el Tribunal). Cuatro estrategias de los servicios¹⁹ han definido bien casi todas sus acciones, con resultados cuantificables que permiten medir los avances, mientras que otras tres²⁰ solo han definido bien alrededor de la mitad de ellas, sin parámetros claros. Del mismo modo, la mayoría de las acciones son realistas, dados los recursos y las limitaciones, pero esto se debe en parte a la ambición relativamente modesta de los planes (apartado [62](#)).

¹⁹ CINEA, DG Investigación e Innovación, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana.

²⁰ DG Energía, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Movilidad y Transportes.

Cuadro 1 – Resumen de las acciones de los planes de acción de los servicios válidas en julio de 2025

	<i>% de acciones</i>		<i>% de acciones</i>
Sí 	81-100 %	De forma limitada 	21-40 %
En su mayor parte 	61-80 %	No 	0-20 %
Parcialmente 	41-60 %		

Servicio	Bien definidas	Resultados cuantificables	Realistas	Conformes a los objetivos	Acotadas en el tiempo
CINEA					
REA					
DG Agricultura y Desarrollo Rural					
DG Energía					
DG Migración y Asuntos de Interior					
DG Asociaciones Internacionales					
DG Movilidad y Transportes					
DG Investigación e Innovación					
DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana*					
Ámbito de la investigación**					

(*) La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana se presentan juntas, ya que cuentan con una estrategia conjunta de lucha contra el fraude.

(**) Direcciones Generales, agencias ejecutivas y empresas comunes en el ámbito de la política de investigación.

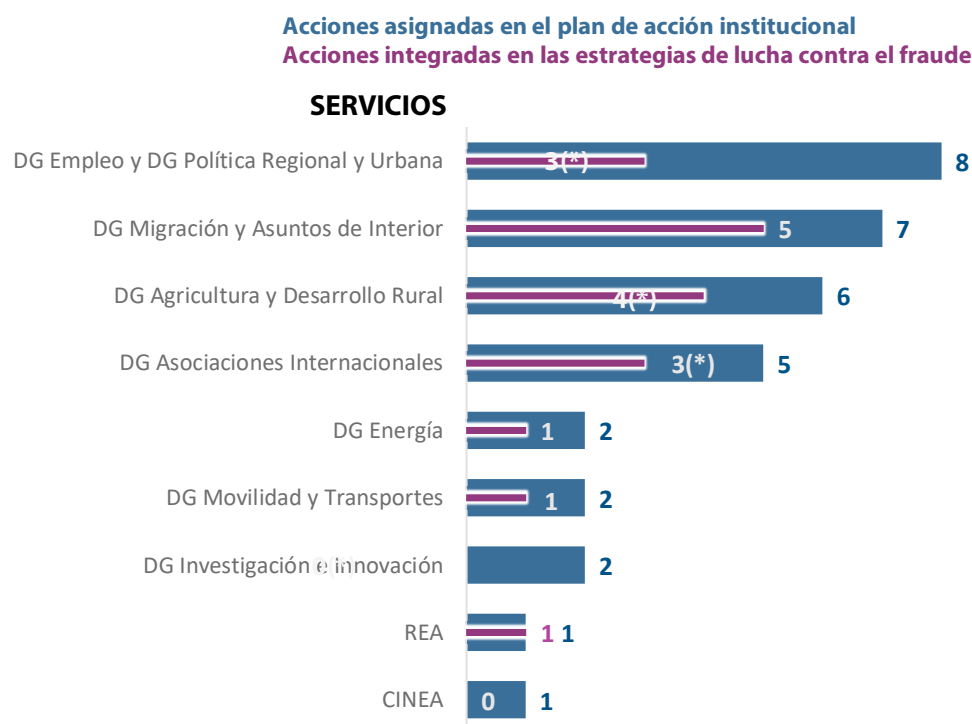
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

- 55** Tres servicios²¹ han fijado fechas precisas para evaluar la finalización o el progreso de casi todas las acciones de sus planes. En cambio, la mayoría de las acciones en cuatro²² de los diez servicios seleccionados carecen de una fecha específica de finalización, lo que da lugar a la ejecución «continua» de más de la mitad de sus acciones. Esto dificulta la ejecución y el seguimiento de las acciones.
- 56** La Estrategia se basa en las evaluaciones de riesgos de los servicios y funciona como la estrategia general de lucha contra el fraude. Examinamos los planes de acción de los servicios (que estaban en vigor al final de nuestro trabajo de auditoría). Constatamos que los servicios no integran plenamente en sus planes de acción las acciones institucionales de 2023, para las que se les asigna la función principal (actualizándolas en caso necesario). En la metodología de la OLAF no existe tal requisito, lo que consideramos una insuficiencia. En la *ilustración 5* se ofrecen detalles sobre la incorporación de las acciones institucionales en los planes de acción de los servicios.

²¹ CINEA, REA y DG Investigación e Innovación.

²² DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Energía, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Movilidad y Transportes.

Ilustración 5 | Integración de las acciones institucionales de 2023 en los planes de acción de los servicios



(*) Las estrategias de lucha contra el fraude se actualizaron por última vez en 2019 (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana), en 2020 (DG Agricultura y Desarrollo Rural), 2021 (DG Asociaciones Internacionales) y 2022 (DG Investigación e Innovación).

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana se presentan juntas, ya que cuentan con una estrategia conjunta de lucha contra el fraude.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los planes de acción institucionales y de los servicios de 2023.

- 57** La culminación satisfactoria de la Estrategia depende de la contribución de los servicios principales y de apoyo de la Comisión. Como se muestra en la *ilustración 5*, prácticamente ninguno de los servicios incorporó todas las acciones para las que fue designado como principal (ya que los servicios no actualizaron sus estrategias de lucha contra el fraude tras el plan de acción institucional de 2023). La integración incompleta de estas acciones puede dificultar la pertinencia de los planes de acción institucionales.

La Comisión considera que la mayoría de las acciones se han aplicado, pero no siempre pueden evaluarse con respecto al plan, y con frecuencia carecen de ambición

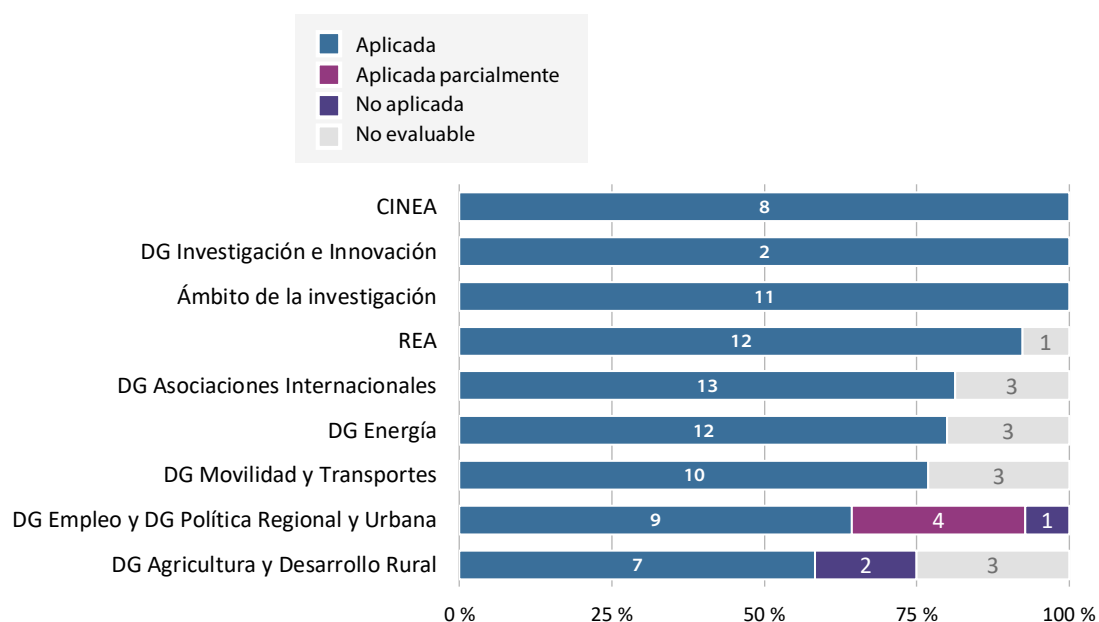
58 Por lo que se refiere al plan de acción institucional de 2023, al considerar no solo el plan adoptado inicialmente por la Comisión, sino también el alcance del trabajo posterior de las acciones definido por los propios servicios, constatamos que se han completado alrededor del 70 % de las setenta acciones y subacciones (es decir, componentes distintos de acciones más amplias, con sus propios resultados específicos). Respecto de todas las acciones y subacciones restantes, la Comisión había llevado a cabo algunas actividades, tal como se describe en la [situación del plan de acción de 2023](#) y como queda demostrado por las pruebas. Sin embargo, la mitad de ellas (es decir, once acciones y subacciones) son plurianuales o «continuas» y carecen de hitos intermedios fijados de antemano. Algunos ejemplos de acciones «continuas» son:

- el mayor uso del sistema de gestión de irregularidades (IMS),
- animar a los Estados miembros a poner en marcha medidas de lucha contra el fraude.

En consecuencia, no es posible medir sus avances y determinar si están en vías de alcanzar su propósito, por lo que no es posible concluir si las actividades realizadas se ajustan a lo previsto.

59 En sus informes para el año 2024, los servicios de la Comisión declararon que se habían aplicado todas las acciones (ciento cuatro) descritas en sus planes de acción. Tras nuestro análisis, pudimos confirmar el cumplimiento de aproximadamente el 80 % de las acciones de los servicios. En nuestra opinión, es difícil considerar plenamente ejecutadas algunas de las acciones restantes (ocho acciones, o sea, el 8 %), ya que se trata de tareas continuas o porque están formuladas en términos vagos, como, por ejemplo, «proporcionar procedimientos adecuados» o «prestar apoyo». La [ilustración 6](#) ofrece más detalles sobre la ejecución por servicio de las acciones cuya finalización estaba prevista para 2024.

Ilustración 6 | Ejecución de las acciones cuya finalización estaba prevista para 2024 por servicio



La DG Migración y Asuntos de Interior no aparece porque su estrategia de lucha contra el fraude se adoptó el 11 de febrero de 2025.

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana se presentan juntas, ya que cuentan con una estrategia conjunta de lucha contra el fraude.

El ámbito de la investigación está constituido por Direcciones Generales, agencias ejecutivas y empresas comunes en el ámbito de la política de investigación.

«No evaluable» debido a la insuficiente documentación facilitada o a la falta de indicadores para medir los avances.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

- 60** Aunque se ejecutaron la mayoría de las acciones, se esperaba que su plena aplicación tuviera lugar al final de 2024. Las acciones restantes limitan o retrasan la consecución de los objetivos y pueden reducir la eficacia global de las estrategias.

61 Aunque la mayoría de las acciones institucionales de 2023, incluidas las subacciones, son pertinentes para los objetivos, consideramos que algunas de ellas —más del 20 %— carecen de ambición, como se explica a continuación.

- Ocho acciones y subacciones requieren «explorar opciones» o «explorar posibilidades» para adoptar futuras líneas de acción. Se trata de etapas necesarias del proceso, pero las acciones no especifican acciones concretas de seguimiento, que serían el siguiente paso lógico para abarcar las cuestiones de forma exhaustiva. Una vez logradas estas acciones, la Comisión no actualizó su plan de acción para reflejarlo ni sustituyó estas acciones iniciales por las subsiguientes. Esto significa que se están llevando a cabo nuevas acciones relacionadas con las anteriores sin someterlas a seguimiento en el plan de acción.
- Otras siete acciones y subacciones, como recordar a los Estados miembros sus obligaciones mediante el envío de cartas o la invitación de la OLAF a las reuniones pertinentes, están relacionadas con etapas estándar del procedimiento. No contribuyen significativamente a la consecución de los objetivos como otras acciones que requieren un mayor esfuerzo, por ejemplo, la mejora técnica del IMS. El hecho de que sean fáciles de completar contribuye a crear una imagen general positiva de la aplicación de los planes de acción.

62 Constatamos que más de la mitad de las acciones de los servicios (alrededor del 55 %) no son suficientemente ambiciosas. Algunas cumplen obligaciones rutinarias o preceptivas, ya exigidas por diferentes reglamentos, procedimientos internos o marcos de lucha contra el fraude. Aparte de la DG Investigación e Innovación, que supervisa su propia estrategia de lucha contra el fraude y la estrategia común de lucha contra el fraude en el sector de la investigación e innovación (I+i), y cuyos planes de acción no contienen, en nuestra opinión, acciones poco ambiciosas, los demás servicios seleccionados contaban con una combinación de acciones ambiciosas y poco ambiciosas, como se expone a continuación.

- Alrededor del 70 % son obligaciones jurídicas o rutinarias existentes que los servicios ya están obligados a cumplir, independientemente de que estén incluidas en sus planes de acción. Entre estas acciones cabe citar, por ejemplo, responder a las solicitudes de información o de investigación de la OLAF o de la Fiscalía Europea a su debido tiempo; comunicar denuncias de fraude y otras irregularidades graves a la OLAF, o mantener un sitio de intranet para comunicarse con el personal.
- Observamos que una pequeña proporción de acciones (más del 10 %) se solapan con otras de los mismos planes de acción.
- Además, constatamos que algunas acciones, como la evaluación continua del riesgo o la actualización de las estrategias de lucha contra el fraude (10 %), corresponden al diseño y la aplicación de estrategias de lucha contra el fraude, y no a acciones que mitiguen los riesgos detectados.
- Por último, consideramos que una pequeña parte de las acciones (menos del 10 %) tenían una importancia relativamente menor para un plan de acción de lucha contra el fraude, como la presentación de informes de la OLAF a los Estados miembros o la actualización de los modelos de carta para las comunicaciones de seguimiento con los Estados miembros sobre los informes de la OLAF.

63 Las acciones poco ambiciosas diluyen el enfoque estratégico y la priorización de acciones que contribuyen en mayor medida a los objetivos debido a su naturaleza secundaria. Asimismo, la presencia de acciones poco ambiciosas obstaculiza la supervisión institucional al sobrecargar innecesariamente el seguimiento. En consecuencia, resulta difícil evaluar los avances en la consecución de los objetivos de las estrategias.

La supervisión y la información funcionan, pero no reflejan plenamente los avances, los resultados o el impacto

64 De conformidad con el marco internacional sobre buena gobernanza en el sector público²³, desarrollado conjuntamente por el CIPFA y la Federación Internacional de Contables, una organización debe supervisar y revisar periódicamente el marco y los procesos de gestión de riesgos. También debe evaluar si los resultados previstos siguen siendo válidos o si deben introducirse actualizaciones o cambios, y si cualquier cambio en el entorno interno o externo plantea un riesgo para la consecución de los resultados previstos. El órgano de gobierno debe ser informado por la persona principal al menos una vez al año sobre el rendimiento de la organización en lo que respecta a su estrategia de lucha contra el fraude, y la organización debe alcanzar conclusiones sobre la aplicación de la estrategia en el informe anual de gobernanza.

65 En consecuencia, esperamos que la Comisión y los servicios:

- apliquen plenamente y a su debido tiempo sus planes de acción;
- recaben periódicamente información sobre los resultados de la aplicación de las estrategias de lucha contra el fraude institucional y de los servicios y los correspondientes planes de acción, la verifiquen y, en caso de desviaciones, adopten medidas correctoras (un proceso que debe facilitarse mediante sistemas fiables de notificación de fraudes);
- proporcionen una visión general y conclusiones sobre la aplicación de la estrategia institucional de lucha contra el fraude en el informe anual de la Comisión, y de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios en los informes anuales de los servicios;
- establezcan un mecanismo de retroalimentación para las evaluaciones en curso, comuniquen las deficiencias y adopten medidas correctoras basadas en experiencias, auditorías y revisiones.

66 Evaluamos los mecanismos de supervisión e información de los esfuerzos de lucha contra el fraude de los servicios incluidos en la muestra y de la Comisión en su conjunto.

²³ CIPFA y Federación Internacional de Contables, [Marco Internacional: Good governance in the public sector](#), 2014, principios F2 y F3.

La supervisión de los servicios varía en cuanto a calidad y exhaustividad

67 Examinamos cómo supervisan los servicios seleccionados la aplicación de sus estrategias y qué mecanismos utilizan. Los servicios analizados hacen un seguimiento de la aplicación de sus planes de acción, aunque con distintos niveles de detalle y utilizando diferentes métodos de evaluación, como, por ejemplo, indicadores. Observamos lo siguiente:

- ocho servicios establecieron indicadores formales para medir la ejecución de las acciones, mientras que otros dos²⁴ solo establecieron indicadores para seis de las treinta y cuatro acciones, mientras que en las restantes acciones, los indicadores solo pueden deducirse de la descripción de las acciones y de sus realizaciones previstas;
- solo alrededor de una cuarta parte (veintiséis) de los ciento siete indicadores de nuestra muestra tienen valores de referencia, que son importantes para medir con precisión los avances y demostrar cómo ha evolucionado la situación a lo largo del tiempo;
- menos de la mitad de los indicadores (cincuenta y uno) establecían plazos específicos para completar la acción correspondiente —solo dos de los cincuenta y nueve indicadores que se refieren a una ejecución «continua» (55 %) fijaron explícitamente plazos o fechas predefinidas para evaluar si las acciones que medían se estaban llevando a cabo;
- en el conjunto de los servicios, veintidós acciones se dividen en cinco grupos de acciones similares, pero los servicios utilizan diferentes indicadores, lo que pueden tener un impacto innecesario en la comparabilidad y la agregación de los resultados del seguimiento ([recuadro 4](#)).

²⁴ DG Energía y DG Movilidad y Transportes.

Recuadro 4

Ejemplo de una acción medida utilizando diferentes indicadores en función del servicio de que se trate

Cinco servicios de la Comisión incluyeron en sus planes de acción formación para su personal sobre cuestiones relacionadas con la lucha contra el fraude. Sin embargo, diseñaron diferentes indicadores para medir los avances:

- el número de actividades de formación y el porcentaje de personal que asiste;
- solo el número de actividades de formación;
- solo el porcentaje de personal que asiste;
- el número de participantes anuales;
- si todos los recién llegados recibieron formación.

68 Debido a las citadas deficiencias en algunos de los indicadores de los servicios, no es posible evaluar plenamente los avances en la aplicación de los planes de acción y de los resultados obtenidos. Esto indica que no se ha aplicado plenamente nuestra recomendación de que la información se basara en la consecución de los objetivos, formulada en nuestro informe especial de 2019 sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la UE²⁵.

69 Además, la supervisión de los servicios no está formalmente relacionada con la supervisión institucional. Los servicios informan internamente a su dirección de conformidad con sus procedimientos. Sin embargo, los servicios también utilizan un formato de notificación específico establecido por la OLAF para informar sobre la situación del plan de acción institucional, que se publica con los informes PIF anuales. Esto añade complejidad al proceso de seguimiento.

²⁵ Informe Especial 01/2019, recomendación 2.

- 70** Nuestro examen de la aplicación actual por parte de los servicios revela disparidades en los servicios de la Comisión respecto del proceso de retroalimentación para identificar la experiencia adquirida. Constatamos que seis de los diez servicios²⁶ de nuestra muestra de auditoría habían llevado a cabo ejercicios específicos sobre la experiencia adquirida antes de actualizar sus estrategias de lucha contra el fraude y sus planes de acción vigentes. En dichos ejercicios se llevaron a cabo actividades como encuestas entre el personal, desarrollo de evaluaciones analíticas y elaboración de los correspondientes documentos de trabajo. Los cuatro servicios restantes²⁷ no siguieron este enfoque de manera tan formalizada. También observamos que la DG Movilidad y la DG Política Regional y Urbana llevó a cabo este tipo de ejercicio para preparar sus próximas estrategias de lucha contra el fraude.
- 71** La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana elaboran informes anuales internos sobre las actividades de lucha contra el fraude en los que se describen los avances en la aplicación de los planes de acción. Comparten estos informes con la OLAF y con la alta dirección. La DG Agricultura y Desarrollo Rural también elabora este tipo de informe, pero, en el período 2021-2025, solo abarcó siete de las doce acciones descritas en su estrategia de lucha contra el fraude. Consideramos que la elaboración y puesta en común de tal informe es una buena práctica, ya que promueve la transparencia y la rendición de cuentas en estos servicios y proporciona a su dirección información más sólida sobre el proceso de gestión de riesgos.

²⁶ CINEA, DG Energía, DG Movilidad y Transportes, DG Asociaciones Internacionales, DG Investigación e Innovación y REA.

²⁷ DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Política Regional y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

La información ha mejorado, pero sigue centrándose en la finalización de las actividades más que en sus resultados o su impacto

72 La Comisión publica²⁸ informes anuales sobre la protección de los intereses financieros de la UE (informes PIF). Estos informes exponen las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para salvaguardar los intereses financieros de la UE. Constituyen el principal mecanismo de transparencia y rendición de cuentas de la Comisión sobre las medidas de lucha contra el fraude frente a la opinión pública. Los informes PIF van acompañados de un anexo en el que la Comisión informa anualmente sobre la aplicación de la Estrategia. La Comisión también informa sobre la aplicación de la su Estrategia de Lucha contra el Fraude en el informe anual de gestión y rendimiento, y los servicios informan sobre la aplicación de sus estrategias de lucha contra el fraude en sus informes anuales de actividades (IAA).

El informe PIF proporciona más información sobre los resultados que anteriormente

73 Nuestro análisis revela que, en los años transcurridos desde su primera publicación en 1990, los informes PIF anuales han ido incorporando información más detallada, como datos sobre la [instancia](#)²⁹ del sistema de detección precoz y exclusión, actualizaciones sobre la situación y la evaluación de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude, e información sobre la aplicación del plan de acción. Por consiguiente, el número de documentos de trabajo que acompañan al informe PIF ha aumentado sustancialmente.

74 A partir del [informe PIF de 2023](#), un nuevo documento de trabajo específico proporcionó una visión general más detallada de la situación y una evaluación de las estrategias nacionales de lucha contra el fraude, que iba más allá de las autoevaluaciones de los Estados miembros. Esta visión general recurría a un enfoque en dos fases: evaluar el cumplimiento de los criterios básicos, y llevar a cabo un análisis cualitativo. El informe también presentaba las medidas de lucha contra el fraude empleadas por los Estados miembros. El documento sobre el seguimiento de las recomendaciones del informe PIF de 2023 y su aplicación por parte de los Estados miembros, que acompaña al informe PIF de 2024, contiene un análisis que recopila las buenas prácticas identificadas por los Estados miembros al abordar cuestiones comunes para ofrecer una visión general de las posibles soluciones.

²⁸ Artículo 325 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

²⁹ Artículo 145 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

75 El IMS es una de las principales fuentes de datos de las estadísticas de irregularidades del informe PIF. El IMS abarca el gasto de la UE en régimen de gestión compartida con los Estados miembros. La Comisión reconoce los problemas relacionados con la exactitud y exhaustividad de los datos del IMS y señala que está entablando un «diálogo estructurado» con las autoridades de gestión de la cohesión de diez Estados miembros para atender a estas preocupaciones³⁰. Estas limitaciones de la calidad de los datos pueden afectar a la exactitud del análisis y a las conclusiones del informe PIF. Además, también pueden afectar a la estimación de la probabilidad y el impacto de los riesgos en las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios de gestión compartida. Por otra parte, esto indica que nuestra recomendación de mejorar el IMS, formulada en nuestro informe especial de 2019 sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la UE se ha aplicado en algunos aspectos (*anexo II*).

La información institucional presenta una visión más positiva

76 El *informe PIF de 2024* y el informe anual de gestión y rendimiento concluyen que la Comisión «impulsó la aplicación del plan de acción». Sin embargo, las secciones pertinentes de los informes describían pormenorizadamente los logros que supuestamente debían alcanzar las acciones, y no lo que se había conseguido en realidad. El documento de trabajo sobre la situación del plan de acción de 2023 adjunto al informe PIF ofrecía más información sobre los progresos realizados durante el año anterior.

77 La Comisión se centra principalmente en la situación de las acciones individuales. Sin embargo, no evalúa ni determina el grado en que había avanzado en la consecución de los objetivos de la Estrategia de 2019 a través de dichas acciones. Por consiguiente, no se muestra el vínculo entre la ejecución de las acciones y el progreso real en la consecución de los resultados previstos de la Estrategia.

78 Además, observamos deficiencias en el paquete de información de la Comisión para el *informe PIF de 2024*. La Comisión describe la situación de diecisiete acciones y subacciones cuya finalización estaba prevista para 2024. La Comisión consideró que trece de ellas se habían completado y cuatro seguían en curso. Sin embargo, determinamos que dos acciones que la Comisión consideraba finalizadas no deberían haberse considerado como tales. El *recuadro 5* presenta un ejemplo de estas acciones. Además, en el caso de tres acciones que habían quedado rezagadas, la Comisión no explicaba en sus informes la causa de su escaso avance y prorrogaba los plazos de finalización.

³⁰ Sección 2.3.3 del *informe PIF de 2024*.

Recuadro 5

Ejemplo de acción que se consideró finalizada prematuramente

Una de las acciones requería estudiar la posibilidad de trabajar con organizaciones de la sociedad civil para acrecentar las denuncias de irregularidades y las notificaciones de fraude.

La Comisión impartió formación a treinta miembros del personal de una organización de la sociedad civil y estuvo en contacto con otra. También analizó si las estrategias nacionales de lucha contra el fraude contenían medidas relacionadas con la denuncia de irregularidades.

La Comisión no implicó a una gama más amplia de organizaciones de la sociedad civil para garantizar que las consultas fueran exhaustivas. En consecuencia, el alcance del trabajo realizado no era suficiente para justificar que la acción se considerara completada.

Las disparidades en la información de los distintos servicios no permite tener una visión global de la aplicación

- 79** Cada año, los servicios centrales de la Comisión imparten instrucciones a otros servicios para la preparación de sus informes anuales de actividades. Estas instrucciones incluyen requisitos de notificación para la prevención, detección y corrección del fraude. La OLAF revisa esta sección anualmente para garantizar que los informes sobre la aplicación de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios estén completos y normalizados. Las instrucciones de 2024 exigían a los servicios que informaran brevemente sobre sus estrategias de lucha contra el fraude, su seguimiento y sus resultados y, cuando tuvieran una función principal, su contribución a la Estrategia de la Comisión y a su plan de acción revisado.
- 80** Nuestro análisis de los IAA de los servicios seleccionados indica que los informes a menudo carecen de información detallada sobre la ejecución de las acciones o, en algunos casos, no mencionan determinadas acciones en absoluto ([cuadro 2](#)). El informe PIF no compensa estas omisiones, ya que se centra en cuestiones institucionales, por lo que no es posible tener una visión global de la aplicación de las estrategias de lucha contra el fraude en los distintos servicios.

Cuadro 2 | Información sobre la aplicación de medidas de lucha contra el fraude en los IAA de los distintos servicios

Servicio	Número de acciones en las estrategias de lucha contra el fraude	Número de acciones notificadas en los IAA	Contribución a la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión notificada con respecto a acciones dirigidas por el servicio
DG Investigación e Innovación*	2	2	Sin información.
REA	13	4	Información facilitada.
DG Movilidad y Transportes	16	3	Información facilitada sobre una de las dos acciones.
DG Energía	18	4	Información facilitada sobre una de las dos acciones.
CINEA*	8	3	Sin información.
DG Agricultura y Desarrollo	12	8	Información general facilitada con respecto a todas las acciones.
DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana	14	4	Información general facilitada con respecto a todas las acciones.
DG Asociaciones Internacionales	16	12	Declaración general sobre tres de las cinco acciones.
DG Migración y Asuntos de	16	S. O.	S. O.

(*) Los IAA de 2024 de la DG Investigación e Innovación y de la CINEA hacen referencia a los planes de acción existentes antes de la actualización de 2023 del plan de acción institucional sin hacer referencia alguna a las acciones que llevan a cabo.

(**) En el informe anual de actividades de 2024 de la DG Migración y Asuntos de Interior se afirma que la aplicación de la estrategia de lucha contra el fraude adoptada el 11 de febrero de 2025 está en curso, y que se han ejecutado todas las acciones que abarcan el período que finaliza en 2024.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los IAA de los servicios relativos al ejercicio 2024.

No se ha evaluado plenamente el impacto de la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión

- 81** Como servicio principal en materia de política de lucha contra el fraude de la Comisión, la OLAF midió anualmente la consecución de los objetivos de la Estrategia de 2019 mediante documentos de trabajo internos. Cada uno de los siete objetivos de la Estrategia de 2019 utilizó principalmente un indicador, a saber, el porcentaje completado de las acciones correspondientes. Dos objetivos se midieron únicamente utilizando este indicador. Se utilizaron indicadores adicionales para los cinco objetivos restantes; el tipo más común eran los indicadores de realización, como la formación impartida y el número de reuniones o documentos analíticos.
- 82** Desde 2023, la OLAF ha dejado de utilizar indicadores para medir la consecución de los objetivos y ha empezado a utilizar indicadores para medir en qué medida se han logrado las acciones individuales. Observamos que el cuadro de seguimiento de 2024 utilizado a tal efecto mostraba cinco de las cuarenta y cuatro acciones institucionales sin ningún indicador asignado, mientras que ocho tenían indicadores asignados solo parcialmente, es decir, no para cada subacción. El cuadro de seguimiento de 2025 muestra una mejora a este respecto, ya que reduce el número de acciones sin indicadores (una no tiene indicadores, y seis los tienen asignados parcialmente).
- 83** Consideramos que tanto los indicadores objetivos utilizados hasta 2023 como los indicadores de acción utilizados a partir de entonces miden las realizaciones y no los resultados. Esto significa que nos indican cuánto se ha hecho, pero no lo que se ha logrado: miden el esfuerzo más que los resultados. Por consiguiente, la Comisión no mide sistemáticamente el impacto de sus avances en la consecución de los objetivos de la Estrategia. Esto indica que nuestra recomendación de que la información se basara en la consecución de los objetivos, formulada en [nuestro informe especial de 2019 sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la UE](#), no se ha aplicado plenamente ([anexo II](#)).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 19 de mayo de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

- 01** De 2021 a 2027, la Comisión gestiona un presupuesto de la UE de hasta 200 000 millones de euros anuales en cooperación con los Estados miembros y de conformidad con el principio de buena gestión financiera¹. De este modo, tanto la UE como los Estados miembros tienen la obligación clara y vinculante de adoptar medidas eficaces para luchar contra el fraude y las actividades ilegales que perjudican los intereses financieros de la UE². Para cumplir esta obligación, la Comisión debe disponer de un marco de control interno sólido.
- 02** La gestión del riesgo de fraude es un componente integral del [marco de control interno de la Comisión](#). El principio 8 del marco exige que las medidas de lucha contra el fraude se diseñen, apliquen y documenten de manera estructurada, y no como acciones fragmentadas o *ad hoc*. Más concretamente, exige que se establezcan y apliquen estrategias sólidas de lucha contra el fraude, tanto institucionales como de los servicios, que proporcionen un marco para mejorar las medidas de lucha contra el fraude.
- 03** En consecuencia, los servicios de la Comisión (direcciones generales y agencias ejecutivas) han desarrollado sus estrategias de lucha contra el fraude sobre la base de los riesgos de fraude detectados, y han definido las correspondientes medidas preventivas, de detección, de investigación y correctoras. En el ámbito institucional, la Comisión adoptó su [primera Estrategia de lucha contra el fraude en 2011](#). La Estrategia de 2011 fue sustituida por [una nueva en 2019](#), acompañada de un plan de acción. En 2023, la Comisión actualizó este [plan de acción](#). En general, la estrategia de lucha contra el fraude de los servicios proporciona el marco de gobernanza para coordinar la acción contra el fraude en todos los servicios de la Comisión. Este enfoque tiene por objeto garantizar la coherencia y un desarrollo basado en el riesgo de las medidas de lucha contra el fraude en toda la Comisión.

¹ Artículo 317 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

² *Ibid.*, artículo 325.

- 04** La Comisión también está obligada a informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las medidas adoptadas para cumplir su obligación de luchar contra el fraude. Esto se lleva a cabo a través del informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la UE (informe PIF), cuyo objetivo es garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el seguimiento continuo de los riesgos y tendencias del fraude, así como la eficacia de las medidas de lucha contra el fraude.
- 05** La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) dirige el diseño y el desarrollo de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión. Proporciona apoyo y metodología, y revisa las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios. Otros actores también participan en el marco de gestión de la lucha contra el fraude de la UE, con funciones y responsabilidades definidas (*ilustración 1*).

Ilustración 1 | Funciones y responsabilidades de quienes participan en el marco de gestión de la lucha contra el fraude de la UE

CMB Consejo de Administración	OLAF Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.	Direcciones Generales Direcciones Generales de la Comisión	AFCOS Servicio de coordinación antifraude	FPDNet Red de Prevención y Detección del Fraude	COCOLAF Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude.
• Proporciona supervisión y orientaciones estratégicas sobre los aspectos institucionales de la lucha contra el fraude • Una vez al año, el Consejo de Administración debate las actividades de prevención del fraude, el análisis de riesgos y tendencias, la evolución de las estrategias y medidas de lucha contra el fraude, y el informe PIF	• Desarrolla la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión • Proporciona metodología, recomendaciones y revisa el desarrollo de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión en los servicios • Proporciona metodología a los Estados miembros para desarrollar las estrategias nacionales de lucha contra el fraude	• Contribuye a la ejecución de las acciones de la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión • Desarrolla y aplica estrategias de lucha contra el fraude de los servicios adaptadas a sus respectivos ámbitos políticos. • Lleva registros de riesgos	• Punto de coordinación nacional en cooperación con la OLAF • Cooperación e intercambio periódico de información con la OLAF • Ocupa posiciones diferentes en las estructuras administrativas de cada Estado miembro	• Foro desarrollado como centro de conocimientos especializados y asesoramiento sobre cuestiones de lucha contra el fraude. • Celebra tres reuniones plenarias anuales • Tiene subgrupos en función de los diferentes perfiles de las DG	• Foro integrado por representantes de los servicios nacionales competentes de los Estados miembros y de los servicios de la Comisión • Facilita la cooperación y el intercambio de información y buenas prácticas en materia de protección de los intereses financieros de la UE. • Debate las estrategias nacionales de lucha contra el fraude
• El director general de la OLAF puede asistir a las reuniones cuando se debaten cuestiones de lucha contra el fraude	• Preside FPDNet y COCOLAF • Depende del Consejo de Administración • Cooperar con los AFCOS de los Estados miembros	• Designa un punto de contacto o coordinador responsable de la lucha contra el fraude que sirva de enlace con la OLAF. • Participa en las reuniones de FPDNet	• La OLAF recomienda a los AFCOS que participen en el desarrollo de estrategias de lucha contra el fraude (nacionales) • Cada Estado miembro tiene responsabilidades diferentes con respecto a la estrategia nacional de lucha contra el fraude	• Contribuye al intercambio de buenas prácticas y de información sobre la lucha contra el fraude entre la OLAF y las direcciones generales. • Asiste a las DG en el desarrollo y la actualización de las estrategias sectoriales de lucha contra el fraude • Facilita la revisión inter pares de las estrategias de lucha contra el fraude	• Se reúne dos veces al año en una sesión plenaria y en dos reuniones del Grupo de Informes y Análisis. • Celebra una reunión anual del Grupo de Prevención del Fraude
	• Elabora el informe PIF	• Aporta información para el informe PIF • Informa anualmente sobre las medidas, los controles y las acciones de lucha contra el fraude aplicados	• Cada Estado miembro realiza una contribución diferente al informe PIF	• Contribuye a la elaboración del informe PIF	• Contribuye a la elaboración del informe PIF

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

Alcance y enfoque de la auditoría

- 06** Evaluamos si la Comisión ha establecido y aplicado una estrategia institucional sólida de lucha contra el fraude, así como estrategias de lucha contra el fraude de los servicios, para abordar el fraude en el gasto de la UE. Examinamos si la Comisión diseñó su estrategia de lucha contra el fraude y los correspondientes planes de acción con arreglo a las buenas prácticas extraídas de los marcos internacionales de gestión del fraude, y si los planes de acción contribuyeron a los objetivos de la estrategia de lucha contra el fraude. Por último, evaluamos los mecanismos de supervisión e información de la Comisión, tanto institucionales como de los servicios, en materia de lucha contra el fraude. En la [ilustración 2](#) se muestran los pasos que seguimos y los ámbitos que examinamos.

Ilustración 2 | Ámbitos examinados siguiendo la estructura de los principios del CIPFA



CIPFA: Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad

SMART: Específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo.

RACER: pertinente, aceptado, creíble, fácil de supervisar y sólido contra la manipulación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#) del Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).

- 07** Unas estrategias de lucha contra el fraude bien diseñadas que sigan los principios del CIPFA y el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) son cruciales para mitigar los riesgos de fraude y contribuir en última instancia a reducir los niveles de fraude. Sin embargo, debido a la complejidad de los factores que impulsan el fraude y a los múltiples niveles de las actividades de lucha contra el fraude, así como a la naturaleza oculta del fraude, es difícil aislar el impacto directo de las estrategias. Por este motivo, nuestra evaluación se centró en el diseño y la aplicación de las estrategias.
- 08** El alcance de la auditoría abarcó la [Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión de 2019](#) y los planes de acción de [2023](#) y [2019](#), así como las correspondientes estrategias antifraude y planes de acción seguidos por una muestra de servicios de la Comisión³ que se basó en la importancia de los fondos que estos gestionan, de modo que abarcara los tres modos de gestión. Salvo indicación en contrario, la fecha límite de referencia para nuestro trabajo de auditoría era el 31 de julio de 2025.
- 09** Además, realizamos un seguimiento de las recomendaciones de nuestro Informe Especial 01/2019 sobre el fraude en el gasto de la UE, que eran pertinentes para el presente informe. Los resultados de nuestro análisis se presentan en el [Anexo II](#).
- 10** Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#). Para evaluar las estrategias de lucha contra el fraude de la Comisión, utilizamos los principios de gestión del riesgo de fraude del CIPFA y del COSO. Ambos marcos están reconocidos internacionalmente para evaluar el diseño y la eficacia de las estrategias de lucha contra el fraude dentro de las organizaciones.
- 11** Analizamos el marco para el establecimiento y la aplicación de estas estrategias de lucha contra el fraude, incluidas las metodologías facilitadas por la OLAF para la creación de las estrategias de lucha contra el fraude de los servicios, los acuerdos de trabajo vigentes y otros informes y documentos justificativos pertinentes. Además, entrevistamos al personal de los servicios seleccionados y de la OLAF.

³ DG Investigación e Innovación, DG Movilidad y Transportes, DG Energía, DG Asociaciones Internacionales, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Agricultura y Desarrollo Rural, CINEA y REA.

Anexo II – Seguimiento de las recomendaciones del Informe Especial de 2019 sobre el fraude en el gasto de la UE pertinentes para el presente informe

Recomendación n.º	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
1 a)	Parcialmente aceptada	En algunos aspectos	La notificación de irregularidades y presuntos fraudes ha mejorado a lo largo de los años, pero persisten insuficiencias.
1 b)	Parcialmente aceptada	En algunos aspectos	Las lagunas en su capacidad analítica impiden a la Comisión proporcionar análisis de riesgos más complejos que incluyan indicadores por ámbito de gasto, país y sector.
2.1		Plenamente	
2.2	Parcialmente aceptada	En algunos aspectos	La estrategia de lucha contra el fraude va precedida de un análisis de riesgos, pero podría ser más exhaustiva y utilizar una amplia gama de datos. La Comisión no utiliza plenamente indicadores mensurables. Su información se basa en las realizaciones y no en los resultados.
3.1	Parcialmente aceptada	Aplicada en su mayor parte	Persisten algunas insuficiencias en la evaluación de riesgos de la Comisión.
3.2	Aceptada		El Tribunal de Cuentas Europeo llevó a cabo una auditoría de gestión específica: Informe Especial 11/2022 sobre las listas negras.
3.3	Aceptada		Fuera del ámbito de la presente auditoría.
4	Parcialmente aceptada		El Tribunal de Cuentas Europeo llevó a cabo una auditoría de gestión específica: Informe Especial 26/2025 sobre los organismos de la UE que luchan contra el fraude.

Anexo III – Nuestro enfoque para evaluar la claridad, mensurabilidad y pertinencia de las acciones

Utilizamos la lista de comprobación que figura a continuación, en la que se responde a cada pregunta utilizando una escala de tres puntos («sí», «parcialmente» y «no») para obtener subpuntuaciones. Un «sí» recibe la ponderación completa, un «parcialmente» recibe la mitad y un «no» recibe cero. La puntuación de cada indicador es la media de sus subpuntuaciones correspondientes.

Indicadores	Ponderación
Bien definida y precisa	
¿Aborda la acción claramente los riesgos/ámbitos/procesos prioritarios?	33 %
¿Está claro quién es responsable de la acción?	33 %
¿Puede entenderse la acción sin ambigüedad?	33 %
Resultados cuantificables (es decir, se puede hacer un seguimiento de los avances)	
¿Se puede hacer un seguimiento de la acción utilizando datos específicos?	33 %
¿Existen valores definidos con los que puedan compararse?	33 %
¿Existe una unidad de medida clara (porcentaje, número, días, cantidad)?	33 %
Realista dados los recursos y las limitaciones	
¿Dispone la organización de los recursos necesarios (personas, presupuesto, herramientas) para llevar a cabo la acción?	33 %
¿Se han alcanzado objetivos similares en el pasado?	33 %
¿Se tienen en cuenta los obstáculos que podrían impedir la realización de la acción (limitaciones del sistema, limitaciones jurídicas, resistencia al cambio)?	33 %
Conforme a objetivos más amplios	
¿Se ajusta la acción a los objetivos?	33 %
¿Es el momento adecuado para llevar a cabo la acción?	33 %
¿Produce la acción un valor significativo?	33 %
Acotada en el tiempo	
¿Existe un plazo claro para llevar a cabo la acción?	50 %
¿Hay hitos intermedios?	50 %

Siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Definición/Explicación
AFCOS	Servicio de coordinación antifraude
AFS	Anti-fraud strategy
CINEA	Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CMB	Corporate Management Board
COCOLAF	Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude.
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión	Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
DG Migración y Asuntos de Interior	Dirección General de Migración y Asuntos de Interior
DG Movilidad y Transportes	Dirección General de Movilidad y Transportes
DG Agricultura y Desarrollo Rural	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural
DG Asociaciones Internacionales	Dirección General de Asociaciones Internacionales
DG Energía	Dirección General de Energía
DG Investigación e Innovación	Dirección General de Investigación e Innovación
DG Política Regional y Urbana	Dirección General de Política Regional y Urbana
IA	Inteligencia artificial
IAA	Informe anual de actividades
IMS	Sistema de gestión de irregularidades
La Estrategia	Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
PIF	Protección de los intereses financieros de la Unión Europea
REA	Agencia Ejecutiva Europea de Investigación

Glosario

Término	Definición/Explicación
Agencia ejecutiva	Organización creada y gestionada por la Comisión, por un período limitado, para ejecutar tareas específicas relativas a programas o proyectos de la UE en su nombre y bajo su responsabilidad.
Ámbito de la investigación	Direcciones Generales, agencias ejecutivas y empresas comunes en el ámbito de la política de investigación.
Arachne	Plataforma integrada de minería de datos y herramienta informática de puntuación de riesgos desarrollada por la Comisión que evalúa los riesgos asociados a los licitadores que participan en procedimientos de adjudicación y en la ejecución de contratos financiados por la UE.
Autoridad de gestión	Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.
Ciclo de lucha contra el fraude	Todas las fases de la prevención, detección, investigación y sanción del fraude.
Evaluación de riesgos	Identificación y análisis sistemáticos de los riesgos vinculados a una operación o proceso que puedan servir de base para gestionar dichos riesgos.
Fraude	Uso intencionado e ilícito del engaño para obtener una ventaja material privando 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.
Gestión del riesgo	Identificación sistemática de los riesgos y adopción de medidas para mitigarlos o eliminarlos, o para reducir su impacto.
Gestión directa	Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.
Gestión indirecta	Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión encomienda las tareas de ejecución a otras entidades (como países no perteneciente a la UE y organizaciones internacionales).
Riesgo	Posibilidad de que se produzca un acontecimiento adverso.
Servicio	En el contexto del presente informe, una dirección general de la Comisión o una agencia ejecutiva.
Supervisión	Observación y comprobación sistemática, en parte mediante indicadores, de los progresos realizados para alcanzar un objetivo.
Vulnerabilidad	Insuficiencia por la que un proceso u organización se vuelve susceptible al riesgo.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-18>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-18>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal 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.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Auditoría V (Financiación y Administración de la UE) presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Ildikó Gáll-Pelcz, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Kinga Bara, jefa de Gabinete, y Raymond Larkin, agregado de Gabinete; Bogna Kuczyńska, gerente principal; Tomasz Kokot, jefe de tarea; Agathokleia Varytimou, Jan Guman and Sara Danif, auditores.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczynska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Guman



Sara Danif

De izquierda a derecha, primera fila: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin y Kinga Bara.

De izquierda a derecha, segunda fila: Bogna Kuczynska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman y Sara Fernandes Danif.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, 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.

Foto de portada: © Pongsak – stock.adobe.com.

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

La familia 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.

HTML	ISBN 978-92-849-7693-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/0798302	QJ-01-26-027-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7694-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/1217758	QJ-01-26-027-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 18/2026](#), «Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión – Exhaustiva, pero poco ambiciosa», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

Los riesgos de fraude que afectan al presupuesto de la UE siguen evolucionando, por lo que es necesario contar con un marco sólido y coordinado de lucha contra el fraude en toda la Comisión. Este informe evaluó si la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión está debidamente diseñada para gestionar los riesgos de fraude y apoyar su aplicación uniforme. Si bien la estrategia se rige en términos generales por los principios reconocidos de lucha contra el fraude y abarca en su totalidad su correspondiente ciclo, hallamos insuficiencias en la planificación, la supervisión y la notificación de las acciones. En particular, las evaluaciones de riesgos no utilizan sistemáticamente fuentes de información pertinentes ni consideran suficientemente los riesgos emergentes, las acciones con frecuencia no son suficientemente ambiciosas o carecen de resultados mensurables y plazos claros, y la supervisión se basa más en la aplicación que en los resultados o el impacto. Por tanto, formulamos recomendaciones para fortalecer la supervisión, las evaluaciones del riesgo, los planes de acción y la información.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, 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/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors