



# RESPUESTAS DE LA COMISION EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

**El fraude en la política agrícola común:** ha  
llegado el momento de profundizar

# Índice

RESUMEN (apartados I-XI).....	2
INTRODUCCIÓN (apartados 1 a 23).....	3
ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA (apartados 24 a 27).....	4
OBSERVACIONES (apartados 28 a 105).....	4
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (apartados 106 a 112).....	13
Recomendación 1 – Obtener y compartir una visión más profunda de los riesgos y de las medidas relativos al fraude en el gasto de la PAC.....	14
Recomendación 2 – Promover el uso de las nuevas tecnologías en la prevención y detección del fraude en el gasto de la PAC.....	15

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con el Informe Especial.

# RESUMEN (apartados I-XI)

## Respuestas de la Comisión:

### Respuesta conjunta de la Comisión al resumen

La política agrícola común (PAC) es una auténtica política europea, ya que los Estados miembros ponen en común recursos para aplicar una sola política común con un solo presupuesto europeo.

La PAC cuenta con 6,6 millones de beneficiarios y los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) se ejecutan en régimen de gestión compartida a través de un sistema global de gestión y control, que tiene por objeto garantizar la legalidad y regularidad del gasto de la PAC.

Cuando la Comisión ejecuta el presupuesto en régimen de gestión compartida, las competencias de ejecución se comparten con los Estados miembros, que deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las acciones financiadas con cargo al presupuesto de la UE se ejecuten correcta y eficazmente y de conformidad con las normas de la UE. Están obligados a disponer de sistemas que prevengan, detecten y corrijan las irregularidades y el fraude. La legislación de la PAC establece que los Estados miembros acreditarán a los organismos pagadores que son organismos especializados responsables de la gestión y el control de los fondos de la Unión, en particular los pagos a los beneficiarios y la presentación de informes financieros a la Comisión.

Al mismo tiempo, los organismos de certificación designados por los Estados miembros presentarán cada año un dictamen sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales del organismo pagador de que se trate, el correcto funcionamiento de su sistema de control interno y la legalidad y regularidad del gasto declarado a la Comisión.

La posición de la Comisión es que el acaparamiento de tierras no representa un problema inherente al abuso de insuficiencias específicas de la legislación de la PAC. Estos fenómenos están más bien relacionados con posibles deficiencias de los sistemas jurídicos, y de la supervisión y la protección de los derechos individuales en los Estados miembros, por lo que estos deben abordarlos con arreglo a un planteamiento general de respeto del Estado de Derecho, según proceda.

Las auditorías de autorización llevadas a cabo por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) analizan las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los organismos pagadores en el contexto de los componentes de los criterios de autorización, en particular en lo que se refiere al medio ambiente interno, la autorización de solicitudes y el seguimiento (la evaluación de riesgos se lleva a cabo en la fase de planificación para determinar los ámbitos en los que debe centrarse la auditoría —el riesgo de fraude siempre se tiene en cuenta en la fase de planificación—). En su caso, las conclusiones y recomendaciones de la DG AGRI dieron lugar a la aplicación de planes correctores o de mejora por parte de los organismos pagadores.

El grado de detalle de la información se basa en el criterio profesional de los organismos de certificación. Si el trabajo de los organismos de certificación no ha dado lugar a ninguna conclusión, los organismos de certificación no están obligados a facilitar más detalles sobre el trabajo realizado.

La Comisión ha estado fomentando la adopción del enfoque de los controles mediante monitorización desde 2018. Además de proporcionar acceso gratuito a los servicios de acceso a los datos y a la información de Copernicus (DIAS) con fines de seguimiento de la PAC, la Comisión ha elaborado documentos de orientación, ha organizado varias reuniones y seminarios web con las partes interesadas y puso en marcha, en 2021, un esfuerzo de divulgación de los controles

mediante monitorización para hacer frente a los obstáculos técnicos percibidos o reales en el uso de los datos de los satélites Sentinel para el seguimiento de la PAC. Como consecuencia de ello, en 2021 la utilización del enfoque de los controles mediante monitorización en los Estados miembros se duplicó con respecto a 2020, superando así el hito intermedio de la Comisión de cubrir el 10 % de la superficie agrícola utilizada para 2022.

La Comisión acepta todas las recomendaciones del TCE.

## INTRODUCCIÓN (apartados 1 a 23)

### Respuestas de la Comisión:

**09.** El «fraude» que afecta a los intereses financieros de la Unión se define en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF) sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, por lo que respecta a las acciones u omisiones relacionadas con: i) gastos no relacionados con los contratos públicos y ii) gastos relacionados con los contratos públicos. «Otras infracciones penales (blanqueo de capitales, corrupción activa y pasiva o malversación) que afectan a los intereses financieros de la Unión» descritas en el artículo 4 de la Directiva PIF deben considerarse conjuntamente.

**11.** Los conceptos de «fraude interno» y «fraude externo» utilizados por el TCE no coinciden con los conceptos de «investigaciones externas» e «investigaciones internas» de la OLAF, tal como se definen en los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

**PRIMER GUIÓN** - Aunque las violaciones del secreto profesional o la corrupción pasiva también pueden vincularse en muchos casos a conductas fraudulentas, no siempre es así en el caso de conflictos de intereses no declarados.

**SEGUNDO GUIÓN** - La Directiva PIF distingue el fraude con respecto a cualquier acción u omisión relativa a: i) gastos no relacionados con los contratos públicos y ii) gastos relacionados con los contratos públicos. Debe considerarse que «otras infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Unión», por ejemplo, la corrupción activa, entran dentro de esta definición.

**13. PRIMER GUIÓN** - Aunque la Comisión, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), es responsable en última instancia de la PAC, comparte su gestión con los organismos pagadores de los Estados miembros. Desde 2015, los organismos de certificación independientes de los Estados miembros emiten dictámenes anuales sobre la regularidad del gasto de los organismos pagadores.

**SEGUNDO GUIÓN** - La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) lleva a cabo investigaciones administrativas sobre el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afectan a los intereses financieros del presupuesto de la UE, así como sobre faltas graves en las instituciones de la UE.

**23.** En relación con la conclusión del TCE sobre la falta de exhaustividad de las cifras publicadas en los informes PIF, en la respuesta al Informe Especial n.º 01/2019 del TCE, la Comisión ha explicado que la no notificación de determinados casos en el año x no implica que este caso no se notifique en absoluto. Esta es la razón por la que, al elaborar el informe PIF, el análisis abarca al menos cinco años a fin de minimizar el impacto de la falta de notificación y por la que se considera

que los efectos de esta falta de notificación (en el plazo) solo afectan de forma limitada a las estimaciones de detección, lo que no afecta significativamente a las conclusiones de la Comisión.

La Comisión considera que el informe PIF es la herramienta más precisa disponible para estimar el impacto del fraude en los fondos de la UE.

## ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA (apartados 24 a 27)

La Comisión no emite ninguna respuesta.

## OBSERVACIONES (apartados 28 a 105)

### Respuestas de la Comisión:

**30.** La Comisión desea señalar que los errores no son lo mismo que el fraude.

La Comisión se remite a su respuesta en el Informe Anual relativo al ejercicio 2019 del TCE, apartado 6.36, y toma nota de la evaluación del TCE de que el riesgo de fraude es mayor en los ámbitos que generalmente están sujetos a cofinanciación basada en el reembolso y no en el ámbito de los pagos directos y los gastos de desarrollo rural basados en la superficie, que representan la gran mayoría de los gastos de la PAC.

Con arreglo al actual marco legislativo de la PAC, cabe recordar que, en lo que respecta a los pagos basados en reembolsos, se aplican condiciones complejas y normas de subvencionabilidad cuando, para alcanzar objetivos políticos ambiciosos, es necesario orientar la ayuda. Por tanto, es necesario mantener un equilibrio entre legalidad y regularidad y la consecución de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes de aplicación. Para el período 2023-2027, la Comisión está abordando esta cuestión promoviendo el uso de opciones de costes simplificados y simplificando la PAC.

### ILUSTRACIÓN 6 – FACTORES QUE AFECTAN A LAS IRREGULARIDADES Y AL FRAUDE

La Comisión recuerda el importante papel del sistema integrado de gestión y control (SIGC), en particular el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP), para mantener bajo el riesgo de error en los pagos de la PAC basados en la superficie (pagos directos y algunas de las medidas de desarrollo rural), tal como reconoce el TCE.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 30.

**31.** La Comisión señala que la creación artificial de las condiciones para cumplir los criterios de subvencionabilidad es una irregularidad y no necesariamente un fraude. Al mismo tiempo, proporcionar información falsa para beneficiarse indebidamente de las ayudas de la PAC constituye, en efecto, un caso específico de comportamiento fraudulento.

Recuadro 3 – Ejemplos de simulación de actividades y falsificación de documentos para obtener fondos de la UE

La Comisión señala que el caso eslovaco descrito en el recuadro 3 es un ejemplo de sistema eficaz de gestión y control en el Estado miembro, que ha evitado debidamente los daños a los intereses financieros de la UE y ha notificado adecuadamente el caso con arreglo a los procedimientos vigentes.

**40.** Con el fin de garantizar una aplicación segura de la medida de promoción del vino, en 2016 la DG AGRI publicó directrices<sup>1</sup> sobre los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola, en particular sobre la medida de promoción. Además, en 2021, la DG AGRI emitió una nota a los delegados de los Estados miembros sobre «problemas técnicos detectados en el sector vitivinícola – promoción en terceros países». Esto debería contribuir a mitigar los riesgos en términos de aplicación de la medida de promoción en el sector vitivinícola.

**PRIMER GUION** – Los gastos relacionados con los costes de personal están legalmente limitados al 50 % del coste total de la medida de promoción aplicada.

**SEGUNDO GUION**– Los controles sobre el terreno en países no pertenecientes a la UE están regulados en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión. No existe ninguna obligación u objetivo específico de los controles mínimos de muestreo dirigidos a las operaciones desarrolladas en terceros países. Además, el Reglamento no exige controles sobre el terreno en el lugar de ejecución de las acciones, sino únicamente en las dependencias del beneficiario o de la entidad organizadora. Los controles sobre el terreno en la promoción del vino en terceros países no se centran en la verificación *in situ* de la operación.

**TERCER GUION** – El artículo 41 del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 incluye requisitos específicos cuando las actividades de promoción las lleva a cabo una entidad organizadora.

**42.** La Comisión confirma que tener las hectáreas admisibles a disposición del agricultor es un requisito para la asignación de los derechos de pago y para la activación de estos derechos con el fin de recibir el pago correspondiente en virtud del régimen de pago básico o para recibir el pago en virtud del régimen de pago único por superficie.

## Recuadro 5 – ¿Qué es el «acaparamiento de tierras»?

El fenómeno del acaparamiento de tierras es más amplio que la concentración de tierras agrícolas y ayudas en pocos beneficiarios, de lo cual la Comisión tiene conocimiento (el 20 % de los beneficiarios de la PAC concentran alrededor del 80 % de los pagos directos, lo que refleja la distribución de la propiedad de la tierra). La PAC 2014-2022 dio lugar a una redistribución significativa de los pagos directos a los pequeños agricultores y las zonas con limitaciones naturales, en comparación con el período 2011-2013. La nueva PAC 2023-2027 sigue avanzando en la dirección de mejorar la equidad de la distribución de los pagos directos a través de instrumentos como la limitación o la reducción de los pagos y, en particular, mediante la aplicación de la ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad.

Por lo que se refiere al «acaparamiento de tierras» y a las prácticas fraudulentas, la Comisión desea señalar que existe una diferencia entre, por una parte, la obtención ilícita de tierras (lo que

<sup>1</sup> Disponible en [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf).

implica la obtención de un acto jurídico de propiedad del terreno a través de actos delictivos, como actos de violencia o intimidación) y el posterior cumplimiento efectivo de las condiciones de subvencionabilidad, y, por otro lado, el mero hecho de pretender cumplir los requisitos de subvencionabilidad mediante la presentación de documentos falsos o falsificados. Esto último podría ser un problema que podrían detectar las medidas de lucha contra el fraude del organismo pagador.

**47.** La Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva del TCE sobre el papel del sistema integrado de gestión y control (SIGC) y del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) en la prevención y reducción de los niveles de error. Véase también la respuesta de la Comisión a la ilustración 6.

**49.** La Comisión comparte la opinión del TCE de que es probable que estas formas de intentar obtener beneficios ilícitos de los fondos de la UE (por ejemplo, los defraudadores que buscan adquirir tierras agrícolas de forma ilícita y, a continuación, solicitar apoyo) sean el resultado de un sistema eficiente de gestión y control, como el SIGC-SIP, que ha obligado a los «defraudadores» a encontrar diferentes formas de obtener la ayuda. Muy a menudo, estas diferentes formas exponen a los defraudadores a un mayor riesgo de ser descubiertos y a sanciones más severas (incluidas penas de prisión largas). En general, esto demuestra la solidez del sistema en vigor.

## **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LA ILUSTRACIÓN 7 Y LOS APARTADOS 50 Y 51:**

Por lo que se refiere al «acaparamiento de tierras» y a las prácticas fraudulentas, la Comisión desea señalar que existe una diferencia entre, por una parte, la obtención ilícita de tierras (lo que implica la obtención de un acto jurídico de propiedad del terreno a través de actos delictivos, como actos de violencia o intimidación) y el posterior cumplimiento efectivo de las condiciones de subvencionabilidad, y, por otro lado, el mero hecho de pretender cumplir los requisitos de subvencionabilidad mediante la presentación de documentos falsos o falsificados. Esto último podría ser un problema que podrían detectar las medidas de lucha contra el fraude del organismo pagador.

### **Recuadro 6 - Ejemplo de tierras declaradas de forma ilícita en Italia**

La situación en Italia presentada en el recuadro 6 fue objeto de seguimiento por parte de la DG AGRI en dos auditorías, una que dio lugar a una corrección financiera de 158 millones EUR y otra a una corrección financiera de 21 millones EUR. Por lo tanto, el presupuesto de la UE quedó adecuadamente protegido a través del trabajo combinado y coordinado de la OLAF y la DG AGRI. Este es otro ejemplo de cómo la Comisión concede la máxima prioridad a la lucha contra el fraude y a la protección de los intereses financieros de la UE.

**52.** Las cuestiones descritas en el recuadro 7 no están necesariamente relacionadas con insuficiencias en los controles efectuados por los organismos pagadores, sino más bien con las deficiencias en la forma en que se gestionan la propiedad de la tierra y los arrendamientos de tierras en el Estado miembro específico. La atención debe centrarse en la necesidad urgente de mejorar estos sistemas, en lugar de centrarse en el lado de los controles de los organismos pagadores propiamente dichos.

**53.** Ni el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 ni el marco jurídico de la nueva PAC 2023-2027 [Reglamento (UE) 2021/2115 sobre la ayuda a los planes estratégicos] definen la naturaleza de la relación jurídica que determinaría que las hectáreas admisibles están a disposición del agricultor, ya que no es posible encontrar una norma común compatible con todas las legislaciones nacionales. Unos requisitos exhaustivos también contradirían el concepto del nuevo modelo de aplicación. Sin embargo, en consonancia con el principio de libertad contractual, todas las formas legalmente disponibles de «disposición» de tierras agrícolas en la legislación nacional son admisibles a este respecto. Estas pueden incluir, entre otras, la propiedad, una concesión de tierras, un contrato de arrendamiento escrito, un arrendamiento verbal u otra forma de acuerdo verbal, la posesión indiscutible si así lo permite la legislación nacional u otras formas jurídicas nacionales, la tradición jurídica o la costumbre legal.

**54.** La Comisión reitera la importancia de que los Estados miembros establezcan sistemas de control de la gestión adecuados para prevenir y detectar las irregularidades y proteger los intereses financieros de la Unión. Por este motivo, los controles no deben limitarse a los casos de solicitudes dobles. No obstante, la forma de los controles de las solicitudes de ayuda y la comprobación del cumplimiento del requisito de tener las hectáreas admisibles a disposición del agricultor es una opción discrecional para los Estados miembros.

**55.** En el marco de la gestión compartida, se concede a los Estados miembros flexibilidad para organizar sus sistemas de control. Por lo tanto, las discrepancias en los métodos se reflejan en los diferentes sistemas nacionales. Por lo que se refiere al momento de los controles, la Comisión anima a los Estados miembros a que se centren en las irregularidades y a no limitarlos a los casos de solicitudes dobles. De hecho, se insta a los Estados miembros a que cumplan su obligación general de llevar a cabo controles administrativos eficaces y sistemáticos, en particular del cumplimiento de la disposición legal de las tierras, a pesar de su margen de discrecionalidad y del derecho a presumir que las hectáreas admisibles están a disposición del solicitante.

**56.** En caso de solicitudes dobles, los Estados miembros deben determinar en primer lugar quién dispone legalmente de las hectáreas admisibles. Si uno de los solicitantes no tiene ningún derecho legal, no puede pretender disponer legalmente de la tierra en cuestión. En segundo lugar, si dos partes pueden demostrar una relación jurídica en relación con la tierra, las autoridades nacionales deben determinar quién ostenta el poder de decisión sobre las actividades agrícolas realizadas en dichas hectáreas y asume los beneficios y los riesgos financieros asociados a dichas actividades, de conformidad con los principios establecidos en el asunto C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim.

**58.** El rendimiento de las actividades agrícolas en las tierras agrícolas debe ser controlado por los organismos pagadores como parte de los controles exigidos sobre las condiciones de subvencionabilidad. Estos sistemas de control son después auditados periódicamente por los organismos de certificación y, en caso necesario, están sujetos a auditorías de la Comisión. A continuación, se aplican correcciones financieras si se comprueba que estos controles son deficientes.

## Recuadro 8 - El atractivo de las zonas de pastos y montañosas para los defraudadores

Aparte de las investigaciones de la OLAF, las auditorías de la Comisión también abordan este tipo de cuestiones (por ejemplo, el atractivo de las zonas de pastos y montañosas para los defraudadores) y se aplican correcciones financieras hasta que se corrija la situación y se proteja plenamente el presupuesto de la UE. Muy a menudo, esto se hace en el contexto de los planes de



acción que deben aplicar los Estados miembros bajo la supervisión de la Comisión para garantizar una solución completa y rápida de las deficiencias detectadas.

## **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LOS APARTADOS 59 A 61**

La Comisión desea subrayar que debe hacerse una distinción clara entre el fraude demostrado y las presuntas irregularidades fraudulentas. El fraude solo puede ser investigado por organismos competentes para investigar tales casos, como la OLAF, la Fiscalía Europea o los organismos de lucha contra el fraude y los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros. Solo puede demostrarse mediante una resolución judicial definitiva de carácter administrativo o penal.

De los doce casos enviados a la OLAF, hasta la fecha la OLAF ha concluido dos investigaciones con recomendaciones financieras a la DG AGRI para organizar la recuperación del importe indebidamente pagado. En estos dos casos específicos, la OLAF confirmó la existencia de irregularidades, pero no encontró pruebas de fraude. Los diez casos restantes aún están siendo investigados, por lo que la Comisión no puede hacer más comentarios.

Además, la Comisión observa positivamente que, en los dos últimos años, el porcentaje de error comunicado por el TCE para el capítulo de recursos naturales se acercó al umbral de materialidad (1,9 % en 2019 y 2 % en 2020) y está en consonancia con el porcentaje de error comunicado por la DG AGRI en su informe anual de actividad.

La Comisión observa que el TCE no se considera facultado para investigar el fraude. Lo mismo puede decirse de los auditores de la Comisión.

**62.** En cuanto a las medidas adoptadas por la Comisión en materia de fraude en la PAC, la Comisión considera que dispone de una visión general del fraude y de los riesgos de fraude y sigue siendo proactiva y vigilando el riesgo de fraude para los gastos de la PAC.

## **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LOS APARTADOS 65 A 69:**

La Comisión señala que el «acaparamiento de tierras» no representa un problema inherente al abuso de insuficiencias específicas de la legislación de la PAC. Estos fenómenos están más bien relacionados con posibles deficiencias de los sistemas jurídicos, y de la supervisión y la protección de los derechos individuales en los Estados miembros, por lo que estos deben abordarlos con arreglo a un planteamiento general de respeto del Estado de Derecho, según proceda.

En relación con la cuestión del «acaparamiento de tierras» en general, en el informe anual de 2020 de la DG AGRI sobre la estrategia de lucha contra el fraude, la DG AGRI planteó el concepto muy diferente de que «el acaparamiento de tierras» «no representa un problema inherente al abuso de insuficiencias específicas de la legislación de la PAC».

La Comisión ha tomado medidas, como reconoce el TCE en el apartado 56, para proporcionar a los Estados miembros orientaciones sobre cómo abordar las cuestiones relativas al acaparamiento de tierras cuando están relacionadas con la cuestión de la «tierra a disposición».

Por lo que se refiere al «acaparamiento de tierras» y a las prácticas fraudulentas, la Comisión desea señalar que existe una diferencia entre, por una parte, la obtención ilícita de tierras (lo que implica la obtención de un acto jurídico de propiedad del terreno a través de actos delictivos, como actos de violencia o intimidación) y el posterior cumplimiento efectivo de las condiciones de subvencionabilidad, y, por otro lado, el mero hecho de pretender cumplir los requisitos de subvencionabilidad mediante la presentación de documentos falsos o falsificados. Esto último podría ser un problema que podrían detectar las medidas de lucha contra el fraude del organismo pagador.

## **ILUSTRACIÓN 9 – CALENDARIO DE LAS ORIENTACIONES DE LA DG AGRI A LOS ESTADOS MIEMBROS**

La Comisión señala que es consciente de la importancia del apoyo que debe prestarse a los Estados miembros y que está en estrecho contacto con los organismos pagadores de los Estados miembros para prestar el apoyo necesario en consonancia con las solicitudes recibidas.

**74.** La Comisión considera que ha facilitado el intercambio de buenas prácticas en lo que respecta a las medidas de lucha contra el fraude también desde 2019 en las conferencias de los organismos pagadores, cuando fue posible celebrarlas teniendo en cuenta las restricciones impuestas por la COVID-19, como en la conferencia de octubre de 2020, en la que el organismo pagador croata realizó una ponencia. También se han producido intercambios en las reuniones de la red de aprendizaje. Además, en 2021 se reanudaron los seminarios de lucha contra el fraude y la DG AGRI siempre ha respondido a las solicitudes recibidas de los Estados miembros en este sentido. De hecho, en 2022 se están organizando otros seminarios en consonancia con las solicitudes recibidas.

### **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LOS APARTADOS 75 A 78:**

*La Comisión supervisa las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los Estados miembros a través del trabajo de los organismos de certificación.*

Las medidas nacionales de lucha contra el fraude se mantienen bajo una supervisión constante a través del trabajo de los organismos de certificación y sus informes anuales a la Comisión.

Dicha supervisión se lleva a cabo de acuerdo con el enfoque que se describe a continuación y con arreglo a las disposiciones legales vigentes:

Los organismos pagadores tienen la obligación legal de contar con medidas de lucha contra el fraude. Con el fin de ayudar a los organismos pagadores a disponer de medidas adecuadas, la DG AGRI proporcionó a los Estados miembros orientaciones sobre la aplicación de los criterios de autorización en relación con las medidas de lucha contra el fraude.

La Comisión destaca que, en lo que respecta a las medidas de lucha contra el fraude, los Estados miembros, en virtud de la gestión compartida, tienen el mando. La directriz n.º 1 sobre los criterios de autorización es un documento que establece los requisitos mínimos que esperan los organismos de certificación en relación con la revisión de todos los criterios de autorización, incluida la prevención y detección del fraude. Durante la reunión del grupo de expertos de noviembre de 2021 se proporcionaron orientaciones más específicas a los Estados miembros con buenas prácticas en relación con las medidas de lucha contra el fraude.

El grado de detalle de la información se basa en el criterio profesional de los organismos de certificación; sin embargo, la Comisión aclara que, en los casos de insuficiencias detectadas relacionadas con la prevención o detección del fraude, estas se describieron adecuadamente en los informes de los organismos de certificación. Si el trabajo de los organismos de certificación no ha dado lugar a ninguna conclusión, los organismos de certificación no están obligados a facilitar más detalles sobre el trabajo realizado.

La Comisión (DG AGRI) realiza anualmente varias misiones de auditoría a los Estados miembros en las que se comprueba la aplicación de la estrategia de auditoría de los organismos de certificación y la calidad de su trabajo de evaluación del sistema de control interno del organismo pagador, incluida la revisión de los criterios de autorización.

**80.** La Comisión lleva a cabo auditorías, como indica claramente el TCE, que no son ni deben ser investigaciones de fraude. Sin embargo, la Comisión lleva a cabo controles de las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los Estados miembros.

Las auditorías de autorización llevadas a cabo por la DG AGRI tienen en cuenta las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los organismos pagadores en el contexto de los componentes de los criterios de autorización, en particular en lo que se refiere al *medio ambiente interno, la autorización de solicitudes y el seguimiento* (la evaluación de riesgos se lleva a cabo en la fase de planificación para determinar los ámbitos en los que debe centrarse la auditoría —el riesgo de fraude siempre se tiene en cuenta en la fase de planificación—). En su caso, las conclusiones y recomendaciones de la DG AGRI dieron lugar a la aplicación de planes correctores o de mejora por parte de los organismos pagadores.

### Recuadro 10 - Respuesta de la Comisión a las alegaciones de uso indebido de los fondos de la PAC en Eslovaquia

La Comisión observa que las autoridades eslovacas adoptaron una serie de medidas correctoras para el organismo pagador antes de reinstalar la plena autorización. En los primeros meses de 2022, las autoridades eslovacas siguen aplicando un plan de transformación para seguir mejorando los sistemas de control interno del organismo pagador, en particular en lo que se refiere a los gastos de desarrollo rural no SIGC. Aunque las autoridades eslovacas reinstalaron la plena autorización, no reanudaron los pagos relativos a las medidas de inversión en desarrollo rural no SIGC antes de aplicar nuevas mejoras. La Comisión aplicó suspensiones a las solicitudes de reembolso presentadas por las autoridades eslovacas hasta que estas suspendieron los pagos.

**82.** Los controles mediante monitorización son un enfoque de control definido en el marco jurídico de la UE que se basa en visitas sobre el terreno (para criterios de subvencionabilidad, compromisos y obligaciones no monitorizables) y en el uso de nuevas tecnologías (para los criterios de subvencionabilidad, compromisos y obligaciones monitorizables) como alternativa a los enfoques de control tradicionales de los regímenes y medidas de ayuda por superficie.

**83.** Cuando las condiciones de subvencionabilidad de las ayudas por superficie pueden considerarse «monitorizables» con datos del satélite Sentinel (u otros datos de valor al menos equivalente), los controles mediante monitorización utilizan procesos automatizados para comprobar el cumplimiento. Los resultados no concluyentes son objeto de seguimiento mediante procedimientos semiautomatizados. Cuando las condiciones de subvencionabilidad de las ayudas por superficie no sean *a priori* «monitorizables» con datos del satélite Sentinel, deberán realizarse visitas sobre el terreno a una muestra de beneficiarios. La ventaja del enfoque de los controles mediante monitorización sobre los métodos de control tradicionales es, por tanto, mayor cuando pueden supervisarse todas las condiciones de subvencionabilidad. Sin embargo, las medidas de desarrollo rural en particular son proclives a contener condiciones de subvencionabilidad que no son monitorizables con los datos del satélite Sentinel. Para hacer frente a este obstáculo, la propuesta de la Comisión de un futuro sistema de monitorización de superficies en los Estados miembros prevé el uso de datos que no procedan de Sentinel, como fotografías geoetiquetadas.

**84.** La Comisión señala que los satélites solo pueden controlar la presencia o ausencia de fenómenos físicos en las zonas que han solicitado ayuda de la PAC. Así, las constataciones por satélite concluyentes pueden indicar el cumplimiento o incumplimiento de los criterios de subvencionabilidad vinculados a actividades o condiciones agrícolas específicas, pero no con respecto a las condiciones administrativas relativas, por ejemplo, al beneficiario o a la tierra a su disposición.

**85.** El tratamiento automatizado de flujos regulares de imágenes por satélite permite tanto advertir a los agricultores de los próximos plazos que requieren acciones específicas (por ejemplo, segar un campo dentro de un plazo determinado) como notificar a los agricultores los incumplimientos observados de los criterios de subvencionabilidad de la ayuda solicitada (como el incumplimiento de una prohibición de arado). El marco jurídico prevé la modificación o la retirada de las solicitudes de ayuda por parte de los beneficiarios dentro de unos plazos especificados.

**86.** Las autoridades competentes de los Estados miembros aplican el enfoque de los controles mediante monitorización. Los controles mediante monitorización pueden detectar el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad de las ayudas por superficie, siempre que se refieran a actividades agrícolas y condiciones que puedan ser objeto de seguimiento por los satélites Sentinel. Al detectar incumplimientos en la población de parcelas afectadas, el enfoque de los controles mediante monitorización reduce el riesgo para los fondos.

**90.** La Comisión ha estado fomentando la adopción del enfoque de los controles mediante monitorización desde 2018. Además de proporcionar acceso gratuito a los servicios de acceso a los datos y a la información de Copernicus (DIAS) con fines de seguimiento de la PAC, la Comisión ha elaborado documentos de orientación y está facilitando el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, por ejemplo mediante la organización de reuniones específicas en las que los Estados miembros que ya utilizan los controles mediante motorización proporcionan información y comparten experiencias basadas en su aplicación real. Además, la Comisión apoya a los Estados miembros en la formación, la documentación y las soluciones informáticas en el contexto del esfuerzo de divulgación de sus controles mediante monitorización para hacer frente a los obstáculos técnicos percibidos o reales en el uso de los datos de los satélites Sentinel para el seguimiento de la PAC.

**91.** En 2021 la utilización del enfoque de los controles mediante monitorización en los Estados miembros se duplicó con respecto a 2020, superando así el hito intermedio de la Comisión del 10 % de la superficie agrícola utilizada para 2022.

**96.** La Comisión acogió con satisfacción el estudio del Parlamento Europeo (PE) de 2021, en el que se destacaban los mismos problemas a los que se enfrentan la Comisión y los Estados miembros a la hora de recopilar información, ya que la disponibilidad de información está definida por los requisitos de transparencia y las limitaciones introducidas por el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD). Los resultados obtenidos en el estudio sobre los cincuenta mayores beneficiarios están en consonancia con los resultados facilitados sobre el mismo tema por la DG AGRI a la Comisión de Control Presupuestario (CONT) del PE. Una parte sustancial de la PAC (y de la política de cohesión) apoya la inversión pública. En varias ocasiones, la DG AGRI ha declarado que está dispuesta a trabajar con el PE para seguir mejorando la transparencia, en caso necesario. En la nueva PAC 2023-2027 [artículo 98 del Reglamento (UE) 2021/2116], los Estados miembros tendrán la obligación de recopilar la información necesaria para la identificación de los beneficiarios, incluida, en su caso, la identificación de los grupos en los que participan, tal como se definen en el artículo 2 de la Directiva 2013/34/UE.

**97.** En el marco de la gestión compartida, es responsabilidad de los Estados miembros publicar la información sobre los beneficiarios. Los Estados miembros deben garantizar la publicación anual *ex post* de los beneficiarios de los fondos de la PAC, en particular la información sobre grupos de empresas (en el marco de la nueva PAC), en un único sitio web por Estado miembro. Todos los sitios web están disponibles a través de enlaces en europa.eu: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en). La Comisión está reflexionando sobre cómo seguir mejorando la transparencia sobre los receptores de financiación de la UE en el contexto de la próxima revisión del Reglamento Financiero de 2018.

**98.** Con el fin de abordar algunas de las cuestiones destacadas en el estudio, la Comisión pone a disposición un sistema de seguimiento integrado e interoperable, que incluye una única herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos (denominada actualmente Arachne), con vistas a una aplicación generalizada por parte de los Estados miembros. La herramienta enriquece los datos recogidos a efectos de la ejecución de los fondos de gestión compartida y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y permite, sobre la base de un conjunto de indicadores de riesgo, identificar a los beneficiarios, contratos y contratistas susceptibles de presentar riesgos de irregularidades, fraude y conflictos de intereses. Además, la Comisión está analizando actualmente la posibilidad de mejorar las normas de transparencia en la próxima revisión del Reglamento Financiero de 2018.

### **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LOS APARTADOS 99 Y 100:**

Debe hacerse una distinción entre la información de acceso público a efectos de transparencia y la información de que disponen los organismos nacionales y de la UE a efectos de auditoría y control. La información públicamente disponible es accesible durante dos años, mientras que la información a efectos de auditoría y control es accesible cinco años. Alrededor del 25 % de los beneficiarios anónimos de la PAC que aparecen en los datos disponibles públicamente son aquellos que reciben menos de 1 250 EUR y representan alrededor de entre el 1 y el 2 % de la ayuda de la PAC. Este es el resultado de las negociaciones con los colegisladores y tiene en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre este asunto, en la que hubo que encontrar un equilibrio entre los requisitos de proporcionalidad y los requisitos de las normas de transparencia.

Para el MFP 2021-2027 y Next Generation EU, la Comisión presentó propuestas para mejorar la recopilación de datos por parte de los Estados miembros sobre los beneficiarios de la financiación de la UE ejecutada en régimen de gestión compartida y en el marco del MRR. Estas propuestas incluían el registro y almacenamiento de datos sobre los beneficiarios de la financiación de la UE, en particular sus titulares reales (en caso de que los beneficiarios no sean personas físicas) en un formato (electrónico) normalizado. La Comisión también propuso el uso obligatorio de una única herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos para acceder a estos datos, analizarlos y permitir la identificación, sobre la base de un conjunto de indicadores de riesgo, medidas, contratos y destinatarios que podrían ser susceptibles de riesgos de irregularidades, fraude y conflictos de intereses. Esta herramienta mejoraría la calidad y la comparabilidad de los datos sobre los beneficiarios de la financiación de la UE a efectos de control y auditoría y permitiría a los Estados miembros orientar mejor sus actividades de auditoría y control y a la Comisión orientar mejor su función supervisora. El Reglamento (UE) 2021/2116 no obliga a utilizar la herramienta única de extracción de datos y puntuación de riesgos que proporcionará la Comisión. No obstante, en el caso de la PAC existe una cláusula de revisión que obliga a la Comisión a presentar, de aquí a 2025, un informe que evalúe el uso de la herramienta única de extracción de datos y su interoperabilidad con vistas a su uso generalizado por parte de los Estados miembros, acompañado, en su caso, de propuestas adecuadas.

**101.** La Comisión señala que los organismos pagadores tienen la obligación legal de diseñar y aplicar medidas de lucha contra el fraude [Reglamento (UE) n.º 907/2014].

### **RESPUESTA CONJUNTA DE LA COMISIÓN A LOS APARTADOS 103 Y 104:**

La Comisión alienta todas las iniciativas de los Estados miembros para utilizar técnicas de aprendizaje automático en la gestión y el control del gasto de la PAC, en particular para detectar y prevenir posibles irregularidades y fraudes. La Comisión también ha fomentado el intercambio de tales experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros que, en el marco de la gestión compartida, están llevando a cabo el control real de los gastos.

El seguimiento por satélite de las condiciones y requisitos de subvencionabilidad, como el ejemplo de siega que figura en el apartado 103, ya es una parte esencial de los controles mediante monitorización en varios Estados miembros y lo será aún más en el futuro con el sistema obligatorio de monitorización de superficies. Debido al enfoque preventivo integrado en el enfoque de los controles mediante monitorización, se advierte a los agricultores de posibles incumplimientos y pueden modificar o retirar su aplicación o aportar pruebas en sentido contrario. Sin embargo, el hecho de que el incumplimiento detectado por los controles mediante monitorización sea una irregularidad o un fraude no puede determinarse únicamente sobre la base de los datos obtenidos por satélite.

**105. PRIMER GUION** - La protección de datos (según lo establecido en el RGPD) puede efectivamente obstaculizar el intercambio de información entre diferentes agentes. Sin embargo, la Comisión está obligada a cumplir la legislación vigente.

Los Estados miembros también invocaron estas limitaciones jurídicas en materia de protección de datos cuando la Comisión les pidió que elaboraran listas de los cincuenta mayores titulares reales.

Por este motivo, en el marco de la nueva PAC, los Estados miembros deben pedir a los beneficiarios que declaren al organismo pagador de qué grupo son miembros cuando soliciten la ayuda.

**TERCER GUION** - En vista del porcentaje de error relativamente bajo de la PAC y de la muy baja tasa de fraude demostrado, los Estados miembros han planteado reiteradamente la cuestión de la carga administrativa para la gestión y el control de la PAC y la rentabilidad de intentar reducir aún más el porcentaje de error.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (apartados 106 a 112)

### Respuestas de la Comisión:

**107.** El acaparamiento de tierras es una cuestión compleja y con múltiples facetas que no es inherente al abuso de insuficiencias específicas de la legislación de la PAC. La Comisión considera que ha sido proactiva en lo que respecta a la PAC a la hora de responder al creciente problema del acaparamiento de tierras, en particular proporcionando orientación a los Estados miembros tras la reciente jurisprudencia C-216/19 Land Berlin.

Por lo que se refiere al seguimiento de las estrategias de lucha contra el fraude de los Estados miembros, la Comisión señala que la PAC se gestiona en régimen de gestión compartida, en la que los Estados miembros están en la vanguardia de la lucha contra el fraude y el hecho de que las medidas nacionales de lucha contra el fraude se mantienen bajo una supervisión constante a través de las actividades de los organismos de certificación.

**108.** En cuanto a los riesgos de fraude que afectan a la PAC, la Comisión comparte la opinión del TCE de que es probable que las formas de intentar obtener beneficios ilícitos de los fondos de la UE (por ejemplo, los defraudadores que buscan adquirir tierras agrícolas de forma ilícita y, a continuación, solicitar apoyo) sean el resultado de un sistema eficiente de gestión y control, como el SIGC-SIP, que ha obligado a los «defraudadores» a encontrar diferentes formas de obtener la ayuda.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 49.

En cuanto a la referencia al «acaparamiento de tierras», véase la respuesta común de la Comisión a la ilustración 7 y a los apartados 50 y 51. La Comisión desea señalar que existe una diferencia entre, por una parte, la obtención ilícita de tierras (lo que implica la obtención de un acto jurídico de propiedad del terreno a través de actos delictivos, como actos de violencia o intimidación) y el posterior cumplimiento efectivo de las condiciones de subvencionabilidad, y, por otro lado, el mero hecho de pretender cumplir los requisitos de subvencionabilidad mediante la presentación de documentos falsos o falsificados. Esto último podría ser un problema que podrían detectar las medidas de lucha contra el fraude del organismo pagador.

**111.** La Comisión recuerda que las medidas nacionales de lucha contra el fraude se mantienen bajo una supervisión constante a través del trabajo de los organismos de certificación y sus informes anuales a la Comisión.

La Comisión destaca que, en lo que respecta a las medidas de lucha contra el fraude, los Estados miembros, en virtud de la gestión compartida, tienen el mando.

La Comisión (DG AGRI) realiza anualmente varias misiones de auditoría a los Estados miembros en las que verifica la aplicación de la estrategia de auditoría de los organismos de certificación y la calidad de su trabajo de evaluación del sistema de control interno de los organismos pagadores, incluida la revisión de los criterios de autorización.

Además, la Comisión lleva a cabo auditorías, como también indica claramente el TCE, que no son ni deben ser investigaciones de fraude. Sin embargo, la Comisión lleva a cabo controles de las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los Estados miembros.

Las auditorías de autorización llevadas a cabo por la DG AGRI tienen en cuenta las medidas de lucha contra el fraude aplicadas por los organismos pagadores en el contexto de los componentes de los criterios de autorización, en particular en lo que se refiere a los criterios de *medio ambiente interno*, *autorización de solicitudes* y *seguimiento* (la evaluación de riesgos se lleva a cabo en la fase de planificación para determinar los ámbitos en los que debe centrarse la auditoría —el riesgo de fraude siempre se tiene en cuenta en la fase de planificación—). En su caso, las conclusiones y recomendaciones de la DG AGRI han dado lugar a la aplicación de planes correctores o de mejora por parte de los organismos pagadores.

Véanse la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 75 a 78 y la respuesta al apartado 80.

**112.** En cuanto a la promoción de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial, la Comisión ha animado activamente a los Estados miembros a que las usen. Los Estados miembros han adoptado en gran medida los controles mediante monitorización. Además, cada vez son más los Estados miembros que manifiestan su interés por probar Arachne. Esto también es consecuencia de los esfuerzos de la Comisión por promover y explicar estas nuevas tecnologías.

Véase asimismo la respuesta de la Comisión al apartado 91.

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

**1.A.** La Comisión acepta esta recomendación y considera que se han proporcionado orientaciones. La Comisión destaca que el diseño y la aplicación de una estrategia de lucha contra el fraude sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros. Además de la directriz n.º 1 relativa al trabajo de los organismos de certificación sobre todos los criterios de autorización, la DG AGRI ha proporcionado a los organismos de certificación orientaciones específicas con buenas prácticas

sobre su papel en la evaluación de las medidas de lucha contra el fraude de los organismos pagadores durante la reunión del grupo de expertos de noviembre de 2021. En el contexto de la aplicación de la nueva legislación de la PAC, se revisarán todas las directrices para los organismos pagadores y los organismos de certificación, y se incluirán orientaciones específicas sobre las medidas de lucha contra el fraude en las presentes directrices.

La DG AGRI supervisa continuamente el trabajo de los organismos de certificación en lo que respecta a la evaluación de los criterios de autorización, incluida la aplicación de las medidas de lucha contra el fraude a nivel de los organismos pagadores, a través del ejercicio anual de liquidación de cuentas, en el que se revisan todos los informes recibidos por los organismos de certificación y a través de las misiones específicas en las que se revisa la aplicación de la estrategia de auditoría de los organismos de certificación.

**1.B.** La Comisión acepta la recomendación y supervisará el modo en que los organismos pagadores aplican los requisitos de «tierra a disposición» teniendo en cuenta la nota orientativa, respetando al mismo tiempo el nuevo modelo de aplicación y la atención prestada a los sistemas de los Estados miembros.

Además, la Comisión ya difunde las buenas prácticas entre los Estados miembros en todos los foros adecuados para los elementos de la PAC.

**1.C.** La Comisión acepta la recomendación y llevará a cabo una nueva evaluación horizontal del riesgo de fraude para la PAC a tiempo para que el nuevo marco jurídico se aplique el 1 de enero de 2023.

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

La Comisión acepta la recomendación y considera que ha comenzado a aplicar las medidas propuestas y seguirá apoyando a los Estados miembros en su uso de las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, también para el uso de la prevención y detección del fraude, en la medida en que estos sistemas puedan servir para tal fin.

**2.A.** La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión desea llamar la atención sobre el hecho de que, a partir de 2023, los Estados miembros tendrán plena subsidiariedad en el diseño de sus sistemas de control y sanción. A partir de 2023, el sistema obligatorio de monitorización de superficies cubrirá las intervenciones relacionadas con la superficie en todos los Estados miembros con el fin de medir el rendimiento de las políticas. Este uso obligatorio de los datos de los satélites Sentinel de Copernicus en la próxima PAC se introduce para garantizar la fiabilidad de los informes anuales de rendimiento de los Estados miembros. La información subyacente que proporcionará el sistema de monitorización de superficies también puede ser utilizada por los Estados miembros para prevenir irregularidades y reducir los riesgos para el Fondo.

**2.B.** La Comisión acepta la recomendación. Ya ha empezado a aplicar las acciones propuestas y seguirá apoyando a los Estados miembros en su uso de las herramientas de detección de fraudes.

La Comisión seguirá animando a los Estados miembros a que utilicen el sistema informático integrado para la extracción de datos y la puntuación de riesgos Arachne y seguirá proporcionando formación y ofreciendo apoyo y asistencia técnica, con el fin de promover su aplicación y aumentar el número de Estados miembros que la utilizan. Paralelamente, la Comisión seguirá mejorando las



características del sistema informático, su facilidad de uso y su interoperabilidad con otras fuentes de datos.

**2.c.** La Comisión acepta la recomendación. Considera que ya está compartiendo las buenas prácticas a la hora de identificar patrones de fraude. Sin embargo, por lo que se refiere a la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, por el momento la Comisión está considerando compartir las buenas prácticas sobre el uso de la IA en general (seguimiento y evaluación de la PAC, análisis, generación de estadísticas, etc.) y, en función de los resultados, evaluar en qué medida puede aplicarse a la detección del fraude.