



COMISIÓN EUROPEA  
OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF)

Dirección D - Política  
OLAF.D.2 — Prevención del Fraude, Informes y Análisis

Ares(2017)5692256 21/11/2017

**Manual**  
**sobre la**  
**«Notificación de irregularidades en la gestión compartida»**  
**2017**

*CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD: El presente documento de trabajo ha sido elaborado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), asistida por un grupo de expertos de los Estados miembros en el marco del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF) — Grupo de Informes y Análisis. Su finalidad es racionalizar la obligación de los Estados miembros de notificar irregularidades a la Comisión con arreglo al Derecho de la Unión. Aclara las obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión, pero no las modifica. El documento se entiende sin perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia en relación con dichas obligaciones.*

Comisión Europea, 1049 Bruselas, BÉLGICA — Tel. + 32 22 991 111

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

00000481e1800070791

CSV

GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular

Validez del documento

Copia Electrónica Auténtica



## Índice

1.	INTRODUCCIÓN .....	4
2.	ANTECEDENTES .....	7
2.1.	<b>Objetivo de las obligaciones de información</b> .....	10
3.	CONCEPTO DE «IRREGULARIDAD» .....	13
3.1.	<b>Acto u omisión, intencionado o no</b> .....	15
3.2.	<b>Infracción de una disposición de la UE o de la legislación nacional</b> .....	16
4.	CONCEPTO DE «OPERADOR ECONÓMICO» .....	19
5.	CONCEPTO DE «SOSPECHA DE FRAUDE» .....	21
5.1.	<b>Lista indicativa de tipos de irregularidad que deben describirse como «sospecha de fraude»</b> .....	23
6.	CLASIFICACIÓN DE UNA IRREGULARIDAD .....	25
6.1.	<b>Irregularidad</b> .....	25
6.2.	<b>Sospecha de fraude</b> .....	26
6.3.	<b>Fraude demostrado</b> .....	29
7.	EL HECHO QUE GENERA LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR.....	31
7.1.	<b>Definición de primer acto de comprobación administrativa o judicial (PACA)</b> .....	31
7.2.	<b>Vínculo entre la PACA y la recuperación de fondos</b> .....	35
7.3.	<b>Relación entre la fecha de la PACA y el cálculo del importe exacto afectado y el registro de la deuda</b> .....	36
8.	EXCEPCIONES A LAS OBLIGACIONES DE NOTIFICACIÓN.....	37
8.1.	<b>Umbral de notificación</b> .....	37
8.2.	<b>Excepciones concretas a la notificación</b> .....	38
8.3.	<b>Concepto de «quiebra»</b> .....	39
9.	NOTIFICACIÓN Y ARCHIVO DE LA IRREGULARIDAD .....	41
9.1.	<b>Notificación inicial</b> .....	41
9.1.1.	Casos sin obligación inicial de notificación.....	41
9.1.2.	Plazo de prescripción para la notificación .....	42
9.2.	<b>Informes especiales o urgentes</b> .....	42
9.3.	<b>Elaboración de varios informes de irregularidades (informes conjuntos)</b> .....	43
9.4.	<b>Informes de seguimiento</b> .....	43



9.5. Archivo.....	44
9.6. Cancelación.....	44
10. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA IRREGULARIDAD .....	46
10.1. Importe total de los gastos.....	46
10.2. Importe de la irregularidad .....	46
11. PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA (INTERREG) Y NOTIFICACIÓN DE IRREGULARIDADES.....	48
12. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y NOTIFICACIÓN.....	48
13. CONFIDENCIALIDAD DE LAS INVESTIGACIONES NACIONALES.....	50
14. MONEDA DE REFERENCIA.....	52
15. PROTECCIÓN DE DATOS.....	55
16. TRANSMISIÓN DE LOS INFORMES DE IRREGULARIDAD.....	59
ANEXO I — DISPOSICIONES SOBRE NOTIFICACIÓN RELATIVAS A LOS GASTOS PARA EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN ANTERIOR .....	60
<b>II. 1 Agricultura</b> .....	60
<b>II.2 Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión</b> .....	60
<b>II. 3 Pesca</b> .....	61
ANEXO II — CONCEPTO DE INDICIO DE IRREGULARIDAD.....	62
ANEXO III — SISTEMA DE EXCLUSIÓN Y DETECCIÓN PRECOZ (EDES, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) .....	64
ANEXO IV — EJEMPLOS.....	68
<b>IV. 1 — Primer acto de comprobación (PACA) — Hechos que generan la obligación de informar</b> .....	68
<b>IV. 2 — Clasificación de una irregularidad como sospecha de fraude</b> .....	71
<b>IV. 3 — Errores e irregularidades causados por actos administrativos</b> .....	74
<b>IV. 4 — Repercusión financiera</b> .....	75



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de una colaboración en el marco del Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF) - Grupo de Informes y Análisis, en el que participan expertos de los Estados miembros y los servicios de la Comisión<sup>1</sup>.

Su finalidad es orientar sobre los aspectos comunes de la notificación de irregularidades por los Estados miembros en relación con el gasto con cargo al presupuesto de la Unión Europea en el marco de la gestión compartida para el período de programación 2014-2020<sup>2</sup>.

Con arreglo al Derecho de la Unión, los Estados miembros deben notificar a la Comisión los casos de irregularidades en los ingresos y gastos, incluida la sospecha de fraude y el fraude demostrado. La Comisión recibe los informes de irregularidades en relación con los gastos presupuestarios a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS, por sus siglas en inglés), gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

**A fin de asegurar la aplicación coherente de las definiciones relativas a la notificación de irregularidades, las presentes directrices aclaran los requisitos y condiciones que han de cumplir todos los Estados miembros, respetando las particularidades de cada sistema jurídico.**

- 1 Aprobado por el Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (COCOLAF), y su Grupo de Informes y Análisis en sus reuniones de 27 de abril y 23 de mayo de 2017. Las aportaciones fueron realizadas por expertos de los siguientes Estados miembros: Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Polonia, Rumanía y Suecia. Los grupos de trabajo se reunieron los días 23 de febrero, 4 de octubre y 11 de noviembre de 2016.
- 2 Las orientaciones también se aplican al período de programación anterior, siempre que las normas aplicables no entren en conflicto. Véase el anexo I.



Si bien se han introducido mejoras importantes en los últimos años, la aplicación práctica de las disposiciones sobre notificación por parte de los Estados miembros sigue siendo muy diferente.

A pesar de las definiciones a escala de la UE de los términos utilizados en el sistema de notificación («irregularidad», «sospecha de fraude», «primer acto de comprobación administrativa o judicial»), la experiencia demuestra que no se utilizan de manera uniforme por los Estados miembros<sup>3</sup>.

De hecho, algunas definiciones se refieren a procesos que conllevan etapas y actores que seguramente nunca son completamente idénticos ni siquiera en dos Estados miembros. Es inevitable la existencia de distintas nociones sobre exactamente qué paso en la tramitación de un asunto cumple una determinada definición. La aplicación varía en función de la legislación y las prácticas vigentes en cada Estado miembro, y existen incluso diferencias dentro de los Estados miembros en función del tipo de gasto o fondo y el tipo de irregularidad.

Esta situación se traduce en distintos modelos de información, lo que significa que los datos no son plenamente comparables entre los Estados miembros. La falta de datos armonizados hace que la información sea menos fiable a efectos de la transmisión de información y el análisis de riesgos.

El objetivo del presente documento es racionalizar la comprensión de las disposiciones sobre presentación de informes, y en particular de las definiciones, reduciendo así las disparidades y normalizando el proceso de notificación, respetando al mismo tiempo las particularidades del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

El manual pretende mejorar la notificación de irregularidades mediante lo siguiente:

- i) asegurando que los casos se comunican y actualizan con prontitud;
- ii) garantizando que los datos sean coherentes y comparables.

<sup>3</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Aplicación del artículo 325 del TFUE por los Estados miembros en 2014*, SWD(2015) 154 final, que acompaña al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Protección de los intereses financieros de la UE — Lucha contra el fraude 2014 — Informe anual*, COM(2015) 386 final, véanse, en particular, las páginas 56 y 57.



Se trata, en definitiva, de contribuir a un planteamiento proactivo, estructurado y específico para gestionar el riesgo de fraude.

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

**<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>**

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



## 2. ANTECEDENTES

Para proteger los intereses financieros de la Unión Europea, la legislación de la UE exige la presentación de informes en los ámbitos en que la UE presta apoyo financiero<sup>4</sup>. Los Estados miembros deben notificar periódicamente las irregularidades (incluida la sospecha de fraude y el fraude demostrado) que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial<sup>5</sup>.

En 2015 se adoptaron, publicaron y entraron en vigor los Reglamentos Delegados y de Ejecución con disposiciones específicas sobre presentación de informes para los diferentes fondos en el marco financiero plurianual 2014-2020<sup>6</sup>. Se trata de los siguientes:

- a) Reglamento Delegado (UE) 2015/1970 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo, del Fondo de Cohesión y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca;

4 Las disposiciones pertinentes son las siguientes:

- Artículo 122, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, DO L 347 de 20.12.2013;
- artículo 50, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, DO L 347 de 20.12.2013;
- artículo 30, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo al Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas, DO L 72 de 12.3.2014. Artículo 5, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis, DO L 150 de 20.5.2014;
- artículo 21, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1309/2013 sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, según el cual la definición debe ser la del artículo 122, apartado 2, del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes sobre la ejecución de los Fondos EIE, DO L 347 de 20.12.2013, p. 855.

Para las disposiciones sobre notificación de irregularidades aplicables a períodos de programación anteriores, véase el anexo I.

5 Tal como se establece en el artículo 2, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970; artículo 2, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1971; artículo 2, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1972; y artículo 2, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1973.

6 DO L 293 de 10.11.2015, p. 1.



- b) Reglamento Delegado (UE) 2015/1971 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo Europeo Agrícola de Garantía y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1848/2006 de la Comisión;
- c) Reglamento Delegado (UE) 2015/1972 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas;
- d) Reglamento Delegado (UE) 2015/1973 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo con disposiciones específicas sobre la notificación de irregularidades respecto del Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis;
- e) Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1974 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades, relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo;
- f) Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1975 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades, relativas al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo;
- g) Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1976 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades relativas al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo;
- h) Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1977 de la Comisión, de 8 de julio de 2015, por el que se establece la frecuencia y el formato de la notificación de irregularidades, relativas al Fondo de Asilo, Migración e Integración y al instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.

A fin de garantizar el tratamiento de la información comunicada por los Estados miembros a la Comisión, la legislación de la UE contiene una lista detallada de los datos que deben suministrarse, incluidos la disposición que se haya transgredido, los importes en cuestión,



las prácticas utilizadas para cometer la irregularidad, las partes implicadas, y si la irregularidad detectada constituye un «fraude» (presunto o demostrado)<sup>7</sup>.

**En la gestión compartida del presupuesto de la UE, los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión las irregularidades detectadas, incluida la «sospecha de fraude» y el «fraude demostrado».**  
**La OLAF, en nombre de la Comisión, recibe los informes a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS).**

Por tanto, el sistema de información y notificación es la aplicación práctica del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>8</sup>.

El artículo 325, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que «La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros»<sup>9</sup>.

La legislación de la UE deberá permitir a la Comisión ejercer su responsabilidad de proteger los intereses financieros de la Unión y luchar contra el fraude, que está íntimamente vinculada a su responsabilidad de ejecutar el presupuesto<sup>10</sup> y su papel de guardiana de los Tratados en virtud del artículo 17, apartado 1, del TUE. Con este fin, la UE ha declarado claramente los objetivos de la comunicación de fraudes y otras

7 Artículo 3, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970; artículo 3, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2015/1971; artículo 3, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2015/1972; artículo 3, apartado 2, del Reglamento Delegado (UE) 2015/1973.

8 Artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, versión consolidada (en lo sucesivo, TUE post-Lisboa), DO C 83 de 30.3.2010, según lo confirmado por el Tribunal de Justicia en los asuntos Zwartveld (C-2/88 Imm. Zwartveld y otros [1990] REC I-3365) y maíz yugoslavo (C-68/88 Comisión/Grecia [1989] REC 2965).

9 Artículo 325, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

10 Artículo 317 del TFUE.



irregularidades<sup>11</sup>. El Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo establece las normas generales para la protección de los intereses financieros de la UE relativas a los controles homogéneos y a las medidas y sanciones administrativas necesarias para la correcta aplicación de la legislación de la UE<sup>12</sup>.

El Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 atribuye a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>13</sup> competencias para realizar investigaciones administrativas y para contribuir a la concepción y al desarrollo de métodos de lucha contra el fraude. La OLAF trata y analiza la información facilitada sobre irregularidades a efectos de la prevención del fraude<sup>14</sup>. De conformidad con el artículo 3, apartado 4, del Reglamento n.º 883/2013<sup>15</sup>, los Estados miembros deberán designar un servicio de coordinación antifraude (AFCOS, por sus siglas en inglés) para facilitar una cooperación eficaz y el intercambio de información con la OLAF. La mayoría de ellos tienen responsabilidades de coordinación que incluyen la notificación de irregularidades.

### 2.1. Objetivo de las obligaciones de información

La obligación de información detallada sobre las irregularidades exigida en varios Reglamentos sectoriales tiene una doble finalidad. Es una medida preventiva para apoyar un análisis de riesgos proactivo, y también permite el control administrativo y judicial de las medidas adoptadas por los Estados miembros.

11 Véanse los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973, artículo 5, apartado 1: «La Comisión podrá utilizar toda la información comunicada por los Estados miembros en aplicación del presente Reglamento para efectuar análisis de riesgos con ayuda de herramientas informáticas y para elaborar, sobre la base de la información obtenida, informes y dispositivos destinados a detectar de manera más eficiente los riesgos identificados».

12 Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO L 312 de 23.12.1995, artículo 1.

13 DO L 248 de 18.9.2013, p. 1.

14 Artículo 5 de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973. Véase la referencia completa en la nota 6.

15 Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo, DO L 248 de 18.9.2013, p. 1.



Además, ofrece información al Parlamento Europeo, los Estados miembros y la Comisión (incluida la OLAF)<sup>16</sup> para la lucha contra el fraude y la notificación de irregularidades, en particular los casos presuntos y probados de fraude, y actúa como herramienta para lograr una buena gestión financiera.

La notificación debe entenderse como una expresión concreta del derecho de la Comisión, en virtud de varios Reglamentos en vigor, de recibir información y efectuar controles. Esto se aplica en combinación con su obligación de analizar la información y devolverla a los Estados miembros. El objetivo de la información es ayudarles a efectuar un análisis de riesgos, elaborar informes y desarrollar sistemas de alerta rápida que permitan identificar los riesgos de forma más eficaz<sup>17</sup>.

En este contexto, cada Estado miembro deberá notificar inmediatamente a la Comisión los casos que tengan repercusiones más allá de sus fronteras, con indicación de todos los demás Estados miembros afectados<sup>18</sup>.

Por otra parte, analizar los resultados de las acciones de los Estados miembros ayuda a la Comisión a hacer la legislación más resistente al fraude<sup>19</sup>.

Cuando la OLAF deba tomar una decisión sobre la apertura de una investigación, el Estado miembro que denuncia la irregularidad la mantendrá informada de las investigaciones en curso en un Estado miembro que puedan afectar al mismo agente económico o proyecto. El artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 883/2013 prevé el intercambio de información entre la

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude — Informe anual 2015*, COM(2016) 472 final de 14.7.2016.

<sup>17</sup> Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970; 2015/1971; 2015/1972 y 2015/1973.

<sup>18</sup> Artículo 2, apartado 3, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1974; artículo 2, apartado 3, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1975; artículo 2, apartado 3, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1976; artículo 2, apartado 3, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1977.

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas Europeo *Prevención del fraude mediante el empleo de resultados operativos: un enfoque dinámico del blindaje contra el fraude*, {SEC(2007) 1676}/ COM(2007) 806 final [no publicada en el Diario Oficial].



OLAF y las autoridades competentes, incluidas las autoridades judiciales<sup>20</sup>, en el marco de las investigaciones internas o externas de la Oficina<sup>21</sup>.

**Las obligaciones de notificación contribuyen a informar al Parlamento Europeo, los Estados miembros y al público en general sobre la lucha contra el fraude y a garantizar una buena gestión financiera.**

**Cada Estado miembro deberá notificar inmediatamente a la Comisión los casos que tengan repercusiones más allá de sus fronteras, con indicación de todos los demás Estados miembros afectados.**

**La información se utiliza para elaborar informes y para detectar los riesgos de forma más eficaz.**

20 Artículo 8 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

21 Véase también el Reglamento n.º 883/2013, considerandos 6 y 10; Reglamento n.º 2185/96, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades, artículo 4, DO L 292 de 15.11.1996; Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, artículo 9, DO L 312 de 23.12.1995, sobre la necesaria coordinación y la estrecha cooperación entre las autoridades nacionales y los servicios de la Comisión en la organización y la realización de los controles y la asistencia que deberá prestarse a la Comisión como parte de los controles e inspecciones sobre el terreno.



### 3. CONCEPTO DE «IRREGULARIDAD»

Reglamentos de la UE relativos a diversos sectores obligan a los Estados miembros a comunicar las irregularidades a la Comisión<sup>22</sup>. El concepto de «irregularidad» debe considerarse siempre en términos de todo el marco legislativo de los intereses financieros de la Unión, que puede variar en función del ámbito de que se trate<sup>23</sup><sup>24</sup>.

#### *Base jurídica*

*Artículo 3, apartado 1, de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión:*

*Artículo 3 - Notificación inicial*

1. *Los Estados miembros notificarán a la Comisión las irregularidades que:*
  - a) *afecten a un importe superior a 10 000 EUR de contribución de los Fondos;*
  - b) *hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial.*

<sup>22</sup> Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, 1306/2013, 223/2014 y 514/2014, véase la nota 5. De conformidad con el artículo 21, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1309/2013, DO L 347 de 20.12.2013, p. 855, sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020), el artículo 122, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 se aplica a la notificación de irregularidades. Sin embargo, el Reglamento n.º 1309/2013 no faculta a la Comisión para adoptar un Reglamento Delegado y un Reglamento de Ejecución sobre la notificación de irregularidades. Así pues, esta información debe incluirse en el informe anual de la Comisión sobre el Fondo.

<sup>23</sup> Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, 1306/2013, 223/2014 y 514/2014- véase la referencia completa en la nota 5. Dichos Reglamentos obligan a los Estados miembros a adoptar medidas legislativas o reglamentarias, a organizar un sistema de gestión y control para garantizar una gestión financiera sana, y a determinar si existe o no una pista de auditoría suficiente, en particular en el nivel del beneficiario final. El incumplimiento por parte de los agentes económicos de estas disposiciones nacionales que aplican el Derecho de la UE es por tanto una irregularidad en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, ya que podría tener «por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por estas». Tales incumplimientos deberán por tanto ser comunicados por el Estado miembro en virtud de los Reglamentos (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973 o 2015/1974, sobre todo si la irregularidad es un incumplimiento de la legislación nacional de ejecución.

<sup>24</sup> En cuanto a la «condicionalidad» en el ámbito de la agricultura, de conformidad con el artículo 97, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, «la sanción administrativa no afectará a la legalidad ni a la corrección de los pagos a los que se aplique la reducción o exclusión». De acuerdo con lo anterior, el incumplimiento en cuanto a la condicionalidad no constituye una irregularidad o actividad fraudulenta, habida cuenta de que las sanciones no afectan a la legalidad y regularidad del pago.



La definición de «irregularidad» figura en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas<sup>25</sup>.

### *Base jurídica*

*El artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 establece lo siguiente:*

*«Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».*

**NOTA: Las referencias al «Derecho comunitario» deben entenderse como referencias al Derecho de la UE.**

Las normas sectoriales específicas han afinado esta definición general.

*Para el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, la definición de «irregularidad» que figura en el artículo 2, letra g), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 hace referencia al texto del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo.*

*Para el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis (FAMI/FSI), el considerando 3 del Reglamento (UE) 2015/1973 de la Comisión hace referencia a la definición que figura en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo.*

*Para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) una definición ligeramente distinta figura en el artículo 2, apartado 36, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013:*

*«'irregularidad': todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación, derivado de un acto u omisión de un operador económico que participa en la*

25 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo - véase la referencia completa en la nota 12.



*ejecución de los Fondos EIE, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este una partida de gasto injustificado».*

*La misma definición figura en el artículo 2, apartado 16, del Reglamento (UE) n.º 223/2014 relativo al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).*

### 3.1. Acto u omisión, intencionado o no

La anterior definición es válida para todos los sectores afectados y cubre todos los comportamientos, intencionados o no, de un agente económico<sup>26</sup>, que tengan o puedan tener por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión. Más concretamente:

- Las irregularidades pueden derivarse de una acción o falta de acción (es decir, «una acción u omisión») y pueden clasificarse en función de que:
  - a) sean intencionadas o no;
  - b) sean puntuales o sistémicas<sup>27</sup>;
  - c) pueden tener un impacto en otros Estados miembros o en terceros países.
- Las irregularidades pueden ser detectadas por las autoridades nacionales o de la UE competentes (servicios de la Comisión, OLAF, Tribunal de Cuentas Europeo, otras).

Para la UE, el concepto de irregularidad no se limita a los actos que den lugar a las sanciones administrativas enumeradas en el artículo 5 del Reglamento n.º 2988/95 (que exige que se determine la existencia de irregularidades intencionadas o por negligencia)<sup>28</sup>, sino que también incluye los actos que justifiquen la aplicación de otras

26 Para la definición de operador económico, véase el artículo 2, apartado 37, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (véase la referencia completa en la nota 6).

27 Con arreglo al artículo 2, apartado 38, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (véase la nota 6), «irregularidad sistémica» es toda irregularidad, que puede ser de carácter recurrente, con alta probabilidad de producirse en tipos similares de operaciones, derivada de una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de un sistema de gestión y control, en particular el hecho de no establecer procedimientos adecuados de conformidad con ese Reglamento y con las normas específicas de los Fondos.

28 Véase la nota 12.



medidas y controles de la UE, con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión.

### 3.2. **Infracción de una disposición de la UE o de la legislación nacional**

Para considerarse irregularidad, el comportamiento debe dar lugar a una infracción o incumplimiento del Derecho nacional o de la UE<sup>29</sup>.

«Todo incumplimiento del Derecho de la Unión o del Derecho nacional relativo a su aplicación» engloba todo el marco normativo y los procedimientos vinculantes aplicables a la financiación de la UE; incluye, por un lado, las disposiciones específicas aplicables a los fondos de la UE, y por otro, las disposiciones relativas a la gestión de los fondos públicos, en general a nivel nacional o institucional.

Cabe destacar que «el Derecho de la Unión o el Derecho nacional» debe acatarse no solo en relación con los fondos de la UE facilitados por la CE, sino también en relación con la cofinanciación (ya se aporte conjuntamente o en paralelo) con cargo al presupuesto nacional (con independencia de si es de ámbito nacional, regional o municipal), o con cargo a los recursos de los beneficiarios de subvenciones o los beneficiarios finales (con independencia de si son entidades públicas o privadas). Esto incluye las disposiciones nacionales que, directa o indirectamente, afectan a la elegibilidad, la regularidad, la gestión o el control de las operaciones y el gasto correspondiente, permitiendo que la legislación de la UE produzca plenamente sus efectos.

#### En resumen

No puede facilitarse una lista completa y exhaustiva de lo que es y no es una irregularidad: solo podrán adoptarse decisiones con referencia a casos particulares, sujetas por tanto a la apreciación institucional. En casos concretos, cabe plantearse dos cuestiones:

#### a) ¿Se han infringido normas? y

<sup>29</sup> El anexo IV.3 del presente Manual ofrece ejemplos concretos de errores e irregularidades causados por actos administrativos.



**b) en caso afirmativo, ¿puede esto tener un impacto negativo sobre el presupuesto de la UE?**

Cuando la definición de irregularidad prevista en los Reglamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95<sup>30</sup> y 1303/2013<sup>31</sup> sea pertinente, debe considerarse que las normas nacionales o de la Unión sobre contratos públicos forman parte de la legislación a que se refiere dicha definición.

Esto significa que la vulneración de una norma en materia de contratos públicos que afecte al presupuesto de la UE es una irregularidad en el sentido de dicho Reglamento. Véase, por ejemplo, el artículo 72 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 relativo a los Fondos EIE, donde se establecen los principios generales de los sistemas de gestión y control, y el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 480/2014<sup>32</sup>, en que el primer nivel de control incluye específicamente el cumplimiento de la legislación nacional y de la Unión aplicable, lo cual incluye la legislación en materia de contratación pública<sup>33</sup>.

Nótese lo siguiente:

- Puede producirse una irregularidad en cualquier momento en el ciclo del proyecto, desde la programación hasta la auditoría, el seguimiento *ex post* o la evaluación. Los controles en cualquier fase pueden indicar que no se están cumpliendo las condiciones

30 Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo - véase la referencia completa en la nota 12.

31 Artículo 2, apartado 36, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Consejo - véase la referencia completa en la nota 5.

32 Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, DO L 138 de 13.5.2014.

33 Véase también el artículo 57 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, DO L 298 de 26.10.2012, sobre la definición de conflicto de intereses.



que debe cumplir un beneficiario tras la finalización del proyecto (por ejemplo, la explotación de la infraestructura).

- Para que haya irregularidad no es preciso que un Estado miembro haya declarado a la Comisión como elegible un gasto no elegible. Incluso en el caso de que la irregularidad se detecte antes de que el gasto correspondiente se declare a la Comisión como elegible, se trata de una irregularidad, puesto que «habría» perjudicado al presupuesto de la UE si no se hubiera detectado<sup>34</sup>.

**«El Derecho de la Unión o el Derecho nacional relativo a su aplicación» incluye las disposiciones nacionales que, directa o indirectamente, afectan a la elegibilidad, la regularidad, la gestión o el control de las operaciones y el gasto correspondiente, permitiendo que la legislación de la UE produzca plenamente sus efectos.**

- La Comisión (incluida la OLAF) ha publicado orientaciones sobre estas cuestiones que también pueden consultarse<sup>35</sup>, por ejemplo, sobre:

- a) evaluación del riesgo de fraude y medidas de lucha contra el fraude en el período de programación 2014-2020;
- b) indicadores de fraude elaborados para los Fondos Estructurales en el período 2007-2013;
- c) casos de irregularidades anonimizados relacionados con acciones estructurales;
- d) guías prácticas sobre conflictos de intereses y documentos falsos o falsificados.

<sup>34</sup> En la sección 8 figuran las excepciones.

<sup>35</sup> Véase <https://afis.olaf.europa.eu/afis/afislibrary/>, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guidelines](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines).



#### 4. CONCEPTO DE «OPERADOR ECONÓMICO»

Las irregularidades que los Estados miembros deben notificar de conformidad con los reglamentos sectoriales son toda infracción «de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico» según lo dispuesto en el artículo 1, apartado 2, y el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 2988/95<sup>36</sup>.

A efectos de la aplicación práctica del Reglamento n.º 2988/95, el concepto de «agente económico» se definió originalmente en una declaración para el acta del Consejo que señalaba que los Estados miembros, en el ejercicio de sus prerrogativas como autoridad pública, no pueden considerarse «agentes económicos» a los efectos del Reglamento<sup>37</sup>.

En 2006, se introdujo una definición en los Reglamentos pertinentes sobre la notificación de irregularidades<sup>38</sup>. Esta definición se ha reproducido y adaptado a los diversos ámbitos de gasto.

Para los **Fondos EIE**, la definición es la que figura en el artículo 2, apartado 37, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013; para el **FEAD** en el artículo 2, apartado 17, del Reglamento (UE) n.º 223/2014; para el **Fondo Europeo Agrícola de Garantía**, en el considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1971 de la Comisión; y para el **FAMI/FSI**, en el considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1973 de la Comisión.

**Definición para los Fondos EIE**

*Artículo 2, apartado 37, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013:*

*«operador económico» toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de subvenciones procedentes de los Fondos EIE, con excepción de un Estado miembro que ejerza sus prerrogativas como autoridad pública.*

<sup>36</sup> Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, artículo 1, apartado 2, y artículo 7- véase la referencia completa en la nota 12.

<sup>37</sup> Conclusiones del Consejo de 14 de junio de 1995. Declaración registrada en el acta (Documento del Consejo FIN 233 n.º 8138/95, punto 9, artículos 1 y 7).

<sup>38</sup> Artículo 2, apartado 17, del Reglamento (UE) n.º 223/2014 del Consejo - véase la nota 5; artículo 2, apartado 37, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Consejo - véase la nota 5; considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1971 de la Comisión - véase la nota 6; considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1973 de la Comisión - véase la nota 6.



#### Definición para el Fondo Europeo Agrícola de Garantía

Considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) 2015/1971 de la Comisión:

debe entenderse por «operador económico» toda persona física o jurídica, u otra entidad, que se acoja a financiación del FEAGA, o que tenga que pagar ingresos asignados en el sentido del artículo 43, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, con excepción de los Estados miembros que ejerzan sus prerrogativas como autoridad pública, o reciban dicha ayuda.

#### Definición para el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)

Artículo 2, apartado 17, del Reglamento (UE) n.º 223/2014:

«agente económico»: toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de la ayuda procedente del Fondo, a excepción de los Estados miembros en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública.

#### Definición para los Fondos FAMI/FSI:

Considerando 3 del Reglamento Delegado (UE) 2015/1973 de la Comisión:

debe entenderse por «operador económico» toda persona física o jurídica, u otra entidad, que se acoja a financiación del FEAGA, o que tenga que pagar ingresos asignados en el sentido del artículo 43, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, con excepción de los Estados miembros que ejerzan sus prerrogativas como autoridad pública, o reciban dicha ayuda.

Para asegurar que se logre el objetivo de la normativa de la Unión en cuestión, es importante aclarar la noción de Estado miembro que ejerza sus prerrogativas como autoridad pública. Se puede establecer un paralelismo con el artículo 51 del TFUE, que limita la libertad de establecimiento respecto de las actividades relacionadas con el «ejercicio del poder público».

El Tribunal de Justicia Europeo ha declarado reiteradamente en su jurisprudencia que el alcance del artículo 51 del TFUE debe ser objeto de una interpretación restrictiva, de manera que se limite a las actividades con una relación directa y específica con la autoridad pública. Una interpretación estricta favorecería un enfoque funcional en vez de institucional, de modo que no todas las actividades de un organismo de Derecho público en un Estado miembro se consideren automáticamente parte de sus prerrogativas como autoridad pública. Cuando los organismos públicos actúan de forma regulada por el Derecho civil o mercantil, en particular a través de contratos, este hecho es un indicio de que no ejercen autoridad pública. En último término, sin embargo, será preciso aplicar una prueba material y funcional, de manera que incluso los actos cometidos de forma regulada por el Derecho público puedan carecer de una conexión directa y específica con la autoridad pública; y el organismo público, al adoptar un acto de este tipo, pueda tener la consideración de agente económico.



Por tanto, un Estado miembro podría considerarse un agente económico en el sentido del Reglamento n.º 2988/95 o de los reglamentos sectoriales, especialmente cuando efectúe operaciones destinadas a mejorar infraestructuras viarias en el marco de un programa financiado por el FEDER u organice un curso de formación en el marco de un programa financiado por el FSE<sup>39</sup>.

En tales casos, las irregularidades en la gestión de fondos de la UE deberán notificarse en virtud de la legislación de la UE, ya que en este caso el Estado miembro actúa como organismo de ejecución y no en ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública<sup>40</sup>.

Otro concepto de «operador económico», con un objetivo y ámbito de aplicación distintos relacionados con la contratación pública por parte de las instituciones y órganos de la UE, se define en el artículo 101, apartado 1, letra g), del Reglamento Financiero<sup>41</sup>. Tal definición no afecta a las obligaciones de notificación de los Estados miembros, pero debe tenerse en cuenta por lo que respecta al uso de la información transmitida mediante el Sistema de Gestión de Irregularidades en el contexto del Sistema de Exclusión y Detección Precoz (véanse la sección 16 y el anexo III).

## 5. CONCEPTO DE «SOSPECHA DE FRAUDE»

Desde 2006, los Estados miembros que comunican datos sobre irregularidades a la Comisión deben determinar si se trata de «sospecha de fraude»<sup>42</sup>; la definición de «sospecha de fraude» fue introducida en las disposiciones sobre notificación.

<sup>39</sup> Por ejemplo, la autoridad de gestión podría considerarse un operador económico si el servicio recibe asistencia técnica.

<sup>40</sup> Véase también la dilatada jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) sobre el concepto de «operador económico» (asunto C-41/90, Klaus Höfner y Fritz Elser / Macrotron GmbH, Rec. 1991, p. I-01 979, y la jurisprudencia subsiguiente, *mutatis mutandis*).

<sup>41</sup> Artículo 101, apartado 1, letra g), del Reglamento Financiero (para la referencia completa del Reglamento Financiero, véase la nota 33): «operador económico»: toda persona física o jurídica, incluida una entidad pública, o una agrupación de tales personas, que ofrezca el suministro de productos, la ejecución de obras, la prestación de servicios o la entrega de bienes inmuebles.

<sup>42</sup> Artículo 1, apartados 2 y 4, del Reglamento (CE) n.º 2035/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1681/94 relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas



La misma definición sobre la notificación de irregularidades se ha introducido en todos los Reglamentos Delegados<sup>43</sup>.

El principal factor para la existencia de «fraude» es la «intencionalidad» de cometer una irregularidad. Por consiguiente, una irregularidad debe tratarse siempre como «sospecha de fraude» si se presenta a una fiscalía<sup>44</sup>.

### *Base jurídica*

*El artículo 3, apartado 2, letra g), de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión exige a los Estados miembros que presenten la siguiente información:*

*g) en su caso, si dichas prácticas dan lugar a una sospecha de fraude;  
artículo 2, letra a)*

*«sospecha de fraude»: la irregularidad que dé lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencionado, en particular de un fraude, tal y como se contempla en el artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea.*

estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia, DO L 328 de 15.12.2005.

<sup>43</sup> Artículo 2, letra a), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970; artículo 2, letra a), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1971; artículo 2, letra a), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1972; artículo 2, letra a), del Reglamento Delegado (UE) 2015/1973.

<sup>44</sup> Además, el Convenio de 26 de julio de 1995 y su Primer Protocolo, que entraron en vigor el 17 de octubre de 2002, presentan una descripción común de la conductas fraudulentas (artículo 1 del Convenio) y de corrupción (artículos 2 y 3 del Protocolo), incluyendo la complicidad, la inducción y la tentativa. Por otra parte, el artículo 1, tercer guion, de la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, define el comportamiento que constituye blanqueo de capitales, en relación con el producto del fraude y la corrupción. El Derecho penal de los Estados miembros garantiza que los graves delitos así definidos sean «susceptibles de sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasorias». Por tanto, existen instrumentos comunes para determinar el comportamiento y, desde el punto de vista de la cooperación estrecha y regular prevista en el Tratado, informar a la autoridad de la Unión competente para luchar contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión.



### 5.1. Lista indicativa de tipos de irregularidad que deben describirse como «sospecha de fraude»

Sobre la base de los informes de los Estados miembros, se ha elaborado una lista indicativa de la tipología utilizada por los Estados miembros en casos que deben considerarse «sospecha de fraude».

En los siguientes casos, el carácter deliberado de la irregularidad es evidente, puesto que está claro que la persona física o jurídica o la entidad que cometió la irregularidad era consciente de que sus actos u omisiones tendrían una repercusión sobre los fondos públicos (la contribución de la Unión y nacional al ámbito correspondiente de gastos):

- La persona física o jurídica o la entidad que a sabiendas cometió la presunta irregularidad efectúa declaraciones o utiliza documentos que no se ajustan a la realidad. Los siguientes son casos típicos:
  - cuentas falsas o falsificadas;
  - documentos falsos o falsificados;
  - descripción de los hechos, productos, operaciones o bienes; u origen o destino que se sabe son falsos;
  - justificantes falsos o falsificados;
  - presentación de solicitudes que se sabe son falsas.
- La persona física o jurídica o la entidad que a sabiendas cometió la presunta irregularidad se esfuerza en disimular u ocultar la realidad con pleno conocimiento de los hechos. Los siguientes son casos típicos:
  - apropiación indebida de fondos o bienes;
  - bienes importados o exportados sin declaración;
  - el presunto autor de la irregularidad inventa una situación puramente ficticia;
  - ejecución ficticia de una acción, proyecto, utilización o tratamiento;



- declaración falsa o falsificada de la naturaleza, calidad o cantidad de una acción, proyecto o producto;
- negativa del operador económico a ser controlado;
- operador económico ficticio.

En otros casos, la intencionalidad debe comprobarse caso por caso, ya que el operador económico podría haber actuado de buena fe o con negligencia. Estas categorías podrían incluir:

- una combinación de ayudas incompatibles;
- no presentación de cuentas o justificantes;
- el hecho de no completar una transacción.

**Una irregularidad que da lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a escala nacional para determinar si el comportamiento ha sido deliberado, debe ser tratada como «sospecha de fraude»**



## 6. CLASIFICACIÓN DE UNA IRREGULARIDAD

### 6.1. Irregularidad

El término «irregularidad» incluye la «sospecha de fraude» y el «fraude demostrado», aunque no se limita a ellos.

La obligación de distinguir estos dos tipos deriva del artículo 3, apartado 2, letra g), [o el artículo 3, apartado 2, letra f)] y el artículo 4, apartado 2, letra c), de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión, que exigen que:

- en el informe inicial, los Estados miembros indiquen «en su caso, si dichas prácticas dan lugar a una sospecha de fraude» [artículo 3, apartado 2, letras g) o f)]; y
- por lo que respecta a las irregularidades para las que se hayan impuesto sanciones, los Estados miembros indiquen «si se ha demostrado la existencia de fraude» [artículo 4, apartado 2, letra c)].

La clasificación correcta y oportuna es de la máxima importancia, ya que constituye la base para distinguir entre «las irregularidades notificadas como fraudulentas» y «las irregularidades no notificadas como fraudulentas» tal como figura en el informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea - Lucha contra el fraude (PIF, por sus siglas en inglés)<sup>45</sup>. Por esta razón, es esencial que a la hora de calificar las irregularidades los Estados miembros adopten un enfoque uniforme respecto a lo que clasifican como «sospecha de fraude» y cuándo. Los siguientes apartados pretenden orientar a este respecto.

**Cómo proceder en el Sistema de Gestión de Irregularidades**

<sup>45</sup> Informe de conformidad con el artículo 325, apartado 5, del TFUE.



El Sistema de Gestión de Irregularidades permite que cualquier irregularidad comunicada se clasifique correctamente, seleccionando una de estas tres opciones en el ámbito en cuestión:

- «IRQ2 - irregularidad»;
- «IRQ3 - sospecha de fraude»;

- «IRQ5 - fraude demostrado».

## 6.2. Sospecha de fraude

La definición de «sospecha de fraude» no describe los comportamientos que despertarían sospechas de fraude. Se trata de una mera definición de procedimiento: todas las irregularidades respecto de las cuales las autoridades nacionales hayan adoptado medidas procesales específicas se califican de «sospecha de fraude».

Siempre que todos los Estados miembros hayan ratificado el Convenio PIF y modificado sus ordenamientos jurídicos<sup>46</sup> para introducir la definición de fraude, la calificación de «sospecha de fraude» debe utilizarse para notificar la irregularidad a la Comisión cada vez que se incoe un procedimiento con arreglo a dichas disposiciones.

Con la excepción de determinadas situaciones nacionales, la regla general sería que se incoase un procedimiento penal en el momento en que un asunto sea remitido a la fiscalía o incoado por esta, a fin de determinar si ha habido fraude.

Las normas nacionales pueden variar a este respecto, en función de los distintos sistemas jurídicos. En algunos Estados miembros, el procedimiento penal puede ser obligatorio, mientras que en otros puede ser discrecional.

La decisión final sobre si una irregularidad constituye realmente fraude corresponde a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate. Esto implica que los

<sup>46</sup> Véase la sección 6.3 del Convenio PIF. Los Estados miembros deben ajustar sus códigos penales o sus códigos o disposiciones de enjuiciamiento penal de acuerdo con el Convenio.



casos notificados inicialmente por los Estados miembros como potencialmente fraudulentos pueden ser desestimados por las autoridades judiciales.

A fin de armonizar la clasificación por los Estados miembros de los casos de sospecha de fraude, deben establecerse momentos comunes en el procedimiento que las autoridades nacionales puedan utilizar de la misma forma para informar a la Comisión<sup>47</sup>. Sobre la base de los resultados de un cuestionario de 2014, cabe establecer las siguientes fases:

Sospecha de fraude			
<p><b>Decisión administrativa:</b> la autoridad administrativa decide, basándose en el tipo de irregularidad descubierta y en el <i>modus operandi</i>, que un asunto constituye sospecha de fraude.</p>	<p><b>Transmisión de información por la autoridad administrativa:</b> la autoridad remite a la fiscalía un asunto relativo a una posible violación de la disposiciones nacionales o de la UE en detrimento de los intereses financieros de la UE.</p>	<p><b>Apertura de una investigación penal:</b> la fiscalía abre un expediente relativo a una posible violación de la disposiciones nacionales o de la UE en detrimento de los intereses financieros de la UE.</p>	<p><b>Solicitud de inculpación:</b> un fiscal solicita la inculpación de una persona en relación con una posible vulneración de disposiciones en detrimento de los intereses financieros de la UE.</p>

**Cómo reflejarlo en el Sistema de Gestión de Irregularidades**

En la práctica y con el fin de evitar problemas de interpretación de los datos sin imponer cambios de procedimiento a los Estados miembros, el Sistema de Gestión de Irregularidades permite a los Estados miembros especificar la fase en la que el asunto se clasifica como «sospecha de fraude».

<sup>47</sup> El anexo IV.2 del presente Manual ofrece ejemplos concretos.





ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

**<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>**

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



### 6.3. Fraude demostrado

La definición de fraude contra los intereses financieros de la UE se introdujo por primera vez en el artículo 1, apartado 1, letra a), del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas<sup>48</sup>, también conocido como el Convenio PIF.

#### *Base jurídica*

*El Convenio PIF define el concepto de fraude contra los intereses financieros de la UE de la manera siguiente:*

- a) *por lo que se refiere a los gastos, cualquier acción u omisión intencionada relativa a:*
- *la utilización o presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos que tengan por efecto la apropiación o retención indebida de fondos del presupuesto general de la UE o de otros presupuestos gestionados por ella o en su nombre;*
  - *la no revelación de información incumpliendo una obligación específica, con idéntico efecto;*
  - *la aplicación indebida de tales fondos para fines distintos de aquellos para los que fueron originalmente otorgados;*
- b) ...

Todos los Estados miembros han ratificado las mencionadas disposiciones y las han aplicado en su legislación nacional. Ha habido diferentes enfoques, por ejemplo la referencia específica al fraude contra los fondos de la UE<sup>49</sup> o definiciones generales del comportamiento sin ninguna referencia específica a la «víctima» (los «intereses financieros de la UE»)<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> En el momento de la adopción del Convenio (1995), hacía referencia a las Comunidades. El presente manual refleja la actual configuración institucional haciendo referencia a la UE, y modificando otras referencias pertinentes con las instituciones y conceptos actuales.

<sup>49</sup> Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia.

<sup>50</sup> Alemania, Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Reino Unido.



Independientemente del enfoque de cada Estado miembro, la ratificación del Convenio de 1995 ha permitido dotar a todos los países con una base para perseguir, y en su caso imponer sanciones, para comportamientos concretos.

Si esto sucede, es decir, si se pronuncia un veredicto de culpabilidad y no es objeto de recurso, el caso puede considerarse «fraude demostrado».

### Cómo reflejarlo en el Sistema de Gestión de Irregularidades

Si la irregularidad se ha notificado correctamente, ya existe un caso de «sospecha de fraude». Se abre y formula una «solicitud» de actualización modificando las pestañas y campos pertinentes, tales como:

Clasificación de la irregularidad: cambio a de IRQ3 a IRQ5

Se introducen las sanciones.

El Sistema de Gestión de Irregularidades permite adjuntar los documentos pertinentes (por ejemplo, sentencias).



## 7. EL HECHO QUE GENERA LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR

### 7.1. Definición de primer acto de comprobación administrativa o judicial (PACA)

La legislación de la UE obliga a los Estados miembros a comunicar los casos de irregularidad y sospecha de fraude que hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial (PACA).

#### *Base jurídica:*

*El artículo 3, apartado 1, de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión exige a los Estados miembros que aporten la siguiente información:*

#### *Artículo 3*

#### *Notificación inicial*

1. *Los Estados miembros notificarán a la Comisión las irregularidades que:*

- a) *afecten a un importe superior a 10 000 EUR de contribución de los Fondos;*
- b) *hayan sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial.*

*El artículo 2, letra b), de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión define el «primer acto de comprobación administrativa o judicial» de la manera siguiente:*

#### *Artículo 2, letra b)*

*«primer acto de comprobación administrativa o judicial»: la primera evaluación por escrito realizada por una autoridad competente, administrativa o judicial, que, basándose en hechos concretos, demuestre la existencia de una irregularidad, sin perjuicio de la posibilidad de que posteriormente, a raíz de los resultados del procedimiento administrativo o judicial, la comprobación deba revisarse o retirarse.*

La referencia a un procedimiento administrativo o judicial debe considerarse como un indicio de que se ha comprobado una irregularidad<sup>51</sup>, ya que los Estados miembros deberán

<sup>51</sup> Artículo 3, apartado 2, letra e), del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1970; artículo 3, apartado 2, letra e), del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1971; artículo 3, apartado 2, letra d), del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1972. artículo 3, apartado 2, letra e), del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1973; véase el anexo II.



proporcionar posteriormente cualquier información sobre la irregularidad de la que no dispusieran en el momento de notificarse los hechos por primera vez<sup>52</sup>.

Para que el sistema de notificación surta plenos efectos, por primer acto de comprobación deberá entenderse la primera constancia por la Administración o los tribunales de que existe una irregularidad, aun cuando esta sea únicamente un documento interno, siempre que se base en hechos reales. **Ello no impide a las autoridades administrativas o judiciales retirar o corregir posteriormente esa primera comprobación en función de la evolución del procedimiento administrativo o judicial**<sup>53</sup>. Este enfoque forma parte integrante del sistema de notificación establecido en la legislación de la UE para permitir la rápida intervención por la Comisión y por los demás Estados miembros afectados<sup>54</sup>.

Por lo que respecta a la definición del primer acto de comprobación administrativa o judicial, la **primera evaluación por escrito** puede referirse a varios tipos de documentos, como un informe de auditoría por una autoridad de auditoría, o un informe de irregularidades por una autoridad competente que haya dado lugar al inicio de los procedimientos de recuperación, o un documento que registre la transmisión del expediente a la fiscalía.

Los principales elementos o requisitos del «primer acto de comprobación» han de entenderse en relación con la definición del concepto de «irregularidad».

Por tanto, los principales elementos o características del primer acto de comprobación son los siguientes:

- **un documento por escrito (evaluación por escrito):** informe, memorándum, resolución, orden de ingreso, escrito o cualquier otro documento en el que se

<sup>52</sup> Véase el artículo 4 de estos Reglamentos Delegados.

<sup>53</sup> Tal como figura en el artículo 4, apartado 1, de los Reglamentos Delegados. Véase también la sección 9.

<sup>54</sup> Tal como figura en el artículo 2, apartado 3, de los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 y 2015/1977 de la Comisión.



detallen los hechos y elementos de la irregularidad, documento de transmisión a la fiscalía<sup>55</sup>, y sentencia, resolución o escrito de acusación, cuando proceda;

- **una evaluación efectuada por una autoridad competente;**
- **la conclusión de que se ha cometido una irregularidad.**

Ejemplos	<p>informe de verificaciones de la gestión;</p> <p>listas de comprobación de las verificaciones de la gestión;</p> <p>informes de auditoría (autoridad de auditoría, organismos regionales de auditoría, Entidad Fiscalizadora Superior);</p> <p>informes de control por los organismos pagadores;</p> <p>informe de la Comisión Europea;</p> <p>informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude;</p> <p>informe del Tribunal de Cuentas Europeo;</p> <p>resolución para iniciar el procedimiento de recuperación;</p> <p>orden de ingreso;</p> <p>informe de un organismo de investigación;</p> <p>otros informes o memorandos expedidos por organismos públicos (auditoría interna, informes de gestión, etc.);</p> <p>documento transmitido a la fiscalía;</p> <p>petición de inculpación (en su caso).</p>
----------	--

En algunos casos, la primera evaluación por escrito puede provenir de controles o auditorías no relacionados con los fondos de la UE.

<sup>55</sup> Cabe señalar que una serie de Estados miembros han introducido en sus procedimientos de comunicación interna el concepto de «indicio de irregularidad» que, en principio, no debe considerarse una «primera evaluación por escrito», véase el anexo II.



Ejemplos

El organismo de auditoría responsable de auditar las subvenciones financiadas por el presupuesto nacional audita al beneficiario de una subvención concedida en el ámbito de la investigación a fin de contratar investigadores. Al cruzar datos, el auditor detecta una doble financiación, y también descubre que las subvenciones fueron cofinanciadas por la UE, lo que no se mencionaba en la convocatoria publicada. El informe de auditoría constituye la «PACA».

El organismo de control interno del Estado miembro, responsable de realizar las auditorías de los organismos públicos, realiza la auditoría anual de un organismo independiente que ejecuta proyectos cofinanciados por la UE. Durante la auditoría, se detectan irregularidades en uno de los contratos cofinanciados por fondos de la UE. El informe de control constituye la «PACA».

El documento que se considere como la primera evaluación por escrito debe ser el primer documento que haya superado la fase de proyecto, que podría no obstante ser objeto de cambios en el futuro. No tiene por qué ser un documento que marque el final de un procedimiento administrativo o judicial (informe final, sentencia firme). No obstante, esta primera evaluación por escrito podría ser el documento final si el plazo para completar el procedimiento coincide con el plazo de notificación (p. ej., un procedimiento contradictorio nacional con el beneficiario auditado, si el plazo de finalización del informe es corto).

En los casos de irregularidad clasificados por una autoridad administrativa como sospecha de fraude, el primer acto de comprobación no debe ser posterior a la elaboración de un informe destinado a las autoridades competentes (fiscalía o autoridad judicial) para la adopción de nuevas medidas<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> El anexo IV.1 del presente Manual ofrece ejemplos concretos.



## Ejemplos

En el caso de auditorías o informes de verificación de la gestión, cuando el plazo para el procedimiento contradictorio sea corto (menos de cinco meses), podría ser conveniente esperar al informe final, a fin de que, al notificar las irregularidades, se hayan tenido en cuenta todos los elementos, en esa fase, para confirmar o corregir los hechos incluidos en el informe inicial.

Para casos objeto de procedimiento judicial, como puede transcurrir un periodo largo entre el inicio del procedimiento y la sentencia, esto podría tenerse en cuenta al decidir en qué momento notificar las irregularidades detectadas.

## 7.2. Vínculo entre la PACA y la recuperación de fondos

Es importante destacar que el objetivo principal de la notificación de irregularidades no es poner en marcha el procedimiento para la recuperación de los fondos, sino notificar el caso a la Comisión para su análisis e información.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la PACA puede vincularse al inicio del procedimiento de recuperación, porque una vez que se ha detectado una irregularidad el siguiente paso para la autoridad competente (autoridad de gestión, autoridad responsable, organismo pagador, autoridad de certificación, o autoridad de auditoría) es recuperar los fondos abonados de forma irregular.

Es importante señalar que la fecha de la PACA no debe ser posterior al inicio del procedimiento de recuperación<sup>57</sup>. Si bien los procedimientos específicos para recaudar la deuda pueden variar de un Estado miembro a otro, el procedimiento de recuperación comenzará en la fecha en que la autoridad competente (en la mayoría de los casos) tome medidas administrativas para recuperar el dinero. Esto puede llevar a que una autoridad de un Estado miembro notifique al beneficiario por primera vez por escrito que el importe de la subvención debe ser reembolsado y que la irregularidad se notifique a la Comisión.

<sup>57</sup> Véase el artículo 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Consejo - véase la referencia completa en la nota 5.



### 7.3. Relación entre la fecha de la PACA y el cálculo del importe exacto afectado y el registro de la deuda

Debido a la forma en que se aplican las correcciones financieras, en caso de que durante la ejecución del proyecto se aplique una, el importe exacto afectado por la irregularidad solo podrá calcularse una vez finalizadas las actividades afectadas por la irregularidad<sup>58</sup>. Las autoridades de gestión no podrán calcular el importe exacto de la irregularidad hasta que la actividad afectada haya finalizado, porque antes no se conocerá el importe invertido por el beneficiario en la actividad. La aplicación de correcciones financieras tiene por objeto restablecer una situación en la que la totalidad del gasto declarado para su financiación por el Fondos EIE se ajuste a la normativa nacional y de la UE aplicable.

Cuando la actividad afectada por la irregularidad haya finalizado y el beneficiario reclame un determinado importe por esta actividad, la autoridad de gestión deberá entonces calcular el importe real de la irregularidad. En el curso de la ejecución del proyecto, cuando un beneficiario reclame importes gastados en la actividad afectada, la autoridad de gestión deberá deducir el porcentaje de la corrección financiera de los pagos intermedios y finales, pero el importe irregular exacto solo se conocerá después del pago final.

En cuanto a las irregularidades clasificadas como «sospecha de fraude», a veces el importe afectado no puede calcularse en el momento en que se determina la irregularidad y el importe aproximado no puede considerarse como una deuda. Tan pronto como la cantidad exacta afectada esté clara, el Estado miembro deberá informar de ello y realizar un seguimiento. Incluso en casos de procedimientos cautelares que pueden durar mucho tiempo (un año o más), es preciso que los Estados miembros comuniquen toda la información cuando remitan el caso a la fiscalía. En algunos casos, al final del procedimiento cautelar se conoce con exactitud el importe afectado, así como si debe considerarse deuda. La razón de este planteamiento es que la notificación de irregularidades no es una herramienta de contabilidad, sino una fuente de información para la actuación preventiva y el análisis estadístico.

<sup>58</sup> Véase el artículo 4 de los Reglamentos Delegados - véase la referencia completa en la nota 6.

## 8. EXCEPCIONES A LAS OBLIGACIONES DE NOTIFICACIÓN

En el ámbito de los gastos, las disposiciones sobre notificación contienen algunas excepciones<sup>59</sup>. Las siguientes categorías de casos no precisan ser notificadas.

### 8.1. Umbral de notificación

El artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento Delegado establece que los Estados miembros notificarán a la Comisión las irregularidades (incluidas las «sospechas de fraude» y el «fraude») que afecten a un importe superior a 10 000 EUR de contribución de los Fondos<sup>60</sup>.

Dividir artificialmente una serie de operaciones a fin de evitar la obligación de notificación sería contrario a los objetivos perseguidos por la legislación de la UE. Así pues, una «irregularidad» en el sentido de la legislación de la UE puede consistir en operaciones irregulares o fraudulentas que sean interdependientes y cuya incidencia financiera total supere los 10 000 EUR, aun cuando cada operación se mantenga por debajo del umbral<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> No obstante, los Estados miembros tienen que comunicar anualmente a la Comisión todos los importes resultantes de cualquier irregularidad, incluso en los casos contemplados por las excepciones.

<sup>60</sup> Reglamentos Delegados; véase la nota 6.

<sup>61</sup> Diferentes tipos de irregularidades cometidas por el mismo operador económico y relativas a una operación, acción o proyecto pueden comunicarse de forma conjunta, véase la sección 9.3.



Las disposiciones sobre notificación prevén excepciones (véase *supra*). Estas excepciones no se aplican, en particular, a los casos de irregularidades que precedan a una quiebra y a los casos de sospecha de fraude, que deberán notificarse.

## 8.2. Excepciones concretas a la notificación

En el pasado, la Comisión y los Estados miembros se enfrentaron ocasionalmente a situaciones que no cumplían la legislación vigente, pero en los que se consideró que bien la definición de irregularidad que figura más arriba era inadecuada o que la notificación de este tipo de irregularidad no aportaba ningún valor añadido.

A la luz de estas experiencias, la Comisión ha simplificado las normas sectoriales sobre la notificación de irregularidades, introduciendo una serie de excepciones.

### FEDER, FSE, Fondo de Cohesión y FEMP, RDC

*El artículo 122, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 prevé excepciones al requisito de notificación en los siguientes casos:*

- a) casos en que la irregularidad consista únicamente en la falta de ejecución, total o parcial, de una operación incluida en el programa operativo cofinanciado debido a la quiebra del beneficiario;*
- b) casos comunicados a la autoridad de gestión o a la autoridad de certificación por el beneficiario de manera voluntaria y antes de ser detectados por ellas, ya sea antes o después del pago de la contribución pública;*
- c) casos detectados y corregidos por la autoridad de gestión o a la autoridad de certificación antes de incluir el gasto de que se trate en una declaración de gasto presentada a la Comisión.*

### FEAGA, FEADER, FEAD y FAMI/FSI

*Excepciones similares en materia de notificación son las siguientes:*

*El Reglamento Delegado (UE) 2015/1971 de la Comisión prevé excepciones para la notificación para el FEAGA y el FEADER.*

*El Reglamento Delegado (UE) 2015/1972 de la Comisión prevé excepciones para la notificación para el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.*

*El Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1973 de la Comisión prevé excepciones a la notificación para el Fondo de Asilo, Migración e Integración y para el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis.*



### 8.3. Concepto de «quiebra»

En virtud de la obligación de notificación sobre el gasto, no hay que notificar los casos de «quiebra simple», salvo las irregularidades que precedan a una quiebra y los casos de sospecha de fraude, que sí deben notificarse.

La «quiebra simple» debe entenderse como la no ejecución, parcial o total, de una operación cofinanciada por el presupuesto de la UE como consecuencia de la quiebra del beneficiario final o del destinatario último, que no esté precedida de una irregularidad ni de sospecha de fraude.

Por «quiebra» se entiende el procedimiento de insolvencia definido en el artículo 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1346/2000 del Consejo<sup>62</sup>. Los casos de insolvencia y quiebra son causa de irregularidad con arreglo al Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, si:

a) constituyen una violación de la legislación de la UE (por ejemplo, muy habitualmente, la falta de ejecución de las obligaciones contractuales);

b) tienen un potencial impacto sobre el presupuesto de la UE.

La quiebra, incluso cuando no es fraudulenta, puede suponer una violación en el sentido del artículo 1 del Reglamento n.º 2988/95 (CE, Euratom) n.º 2988/95. Por su propia naturaleza, no tiene la característica de «situación independiente de la voluntad de la Comisión»<sup>63</sup> según lo establecido en la jurisprudencia.

Huelga decir que la insolvencia o la quiebra no limitan la actuación de los órganos oficiales y, en cualquier caso, deben consignarse en la declaración anual, a efectos del seguimiento financiero. Estas notificaciones permiten a la Comisión decidir si deben

<sup>62</sup> Artículo 122, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013; artículo 30, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) n.º 223/2014; y artículo 3, apartado 3, letra a), de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1971 y 2015/1973 de la Comisión.

<sup>63</sup> La jurisprudencia del Tribunal de Justicia define «fuerza mayor» como «circunstancias ajenas al operador, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada por él». Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17.10.2002 — Isabel Parras Medina y Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (asunto C-208/01) y sentencia del Tribunal (Sala Cuarta) de 9.8.1994 — Estado belga / Boterlux SPRL (asunto C-347/93) sobre una cuestión preliminar.



adoptarse medidas apropiadas para proteger los intereses financieros del presupuesto de la UE.

Las disposiciones sobre notificación prevén excepciones (véase *supra*). Estas excepciones no se aplican, en particular, a los casos de irregularidades que precedan a una quiebra y a los casos de sospecha de fraude, que deberán notificarse.



## 9. NOTIFICACIÓN Y ARCHIVO DE LA IRREGULARIDAD

En la legislación de la UE, los plazos para cumplir la obligación de notificación varían en función del tipo de irregularidad (informe inicial; seguimiento o informe especial).

---

### *Base jurídica*

*El artículo 2 de los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 y 2015/1977 de la Comisión fija el calendario para la notificación de irregularidades:*

*1) En un plazo de dos meses al término de cada trimestre, los Estados miembros deberán remitir a la Comisión un informe inicial sobre las irregularidades a que se refiere el artículo 3 del Reglamento Delegado (UE) 2015/1970.*

*2) Los Estados miembros deberán remitir a la Comisión el informe de seguimiento a que se refiere el artículo 4 de los Reglamentos Delegados (UE) (2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973) de la Comisión lo antes posible una vez obtenida la información pertinente.*

*3) Cada Estado miembro deberá notificar inmediatamente a la Comisión cualesquiera irregularidades detectadas o supuestamente producidas, indicando los demás Estados miembros afectados, cuando las irregularidades puedan tener repercusiones fuera de su territorio.*

---

### 9.1. **Notificación inicial**

Los Estados miembros están obligados a enviar el primer informe sobre una nueva irregularidad a más tardar dos meses después del final del trimestre en el que se realizó el primer acto de comprobación (PACA). No obstante, el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS, por sus siglas en inglés) permite hacerlo antes. Esta actividad de notificación periódica ayuda a distribuir la carga administrativa y a garantizar su puntualidad.

#### *9.1.1. Casos sin obligación inicial de notificación*

Las irregularidades que inicialmente se encuentran por debajo de los umbrales de notificación o figuran entre las excepciones a la notificación a la Comisión se registran con la fecha del PACA y no se notifican a la Comisión (OLAF). En algunos casos, después de



un período determinado (incluso años), surgen nuevas conclusiones y algunas de estas irregularidades son susceptibles de notificarse a la Comisión.

Con el fin de evitar distorsiones estadísticas en la «eficacia en materia de notificación», es decir, el tiempo medio transcurrido entre la constatación de una irregularidad y su notificación a la Comisión, y para evitar la impresión de que el Estado miembro en cuestión no respetó las normas de notificación, la fecha en que se tuvo conocimiento de la información que dio lugar a un cambio en la clasificación de la irregularidad que pasó a ser notificable a la Comisión se consigna en el IMS como la fecha de detección. La fecha en que se detectó la irregularidad, pero aún no era notificable, se consigna en el apartado de observaciones.

#### 9.1.2. Plazo de prescripción para la notificación

La legislación de la UE no prevé ningún plazo de prescripción para la obligación de notificación, de modo que la obligación no expira. No obstante, sería razonable armonizar el plazo de notificación con el período de conservación de los documentos justificativos tras el cierre del programa o la acción de que se trate. Para los casos de «sospecha de fraude», el plazo de prescripción debe coincidir con el plazo de prescripción del delito en cuestión, según lo previsto en la legislación nacional.

#### 9.2. Informes especiales o urgentes

Si se temiera que una irregularidad detectada o presunta puede tener repercusiones fuera del territorio del Estado miembro que la notifica, deberá enviarse **inmediatamente** a la Comisión un informe especial o urgente indicando los demás Estados miembros afectados.

#### Cómo reflejarlo en el Sistema de Gestión de Irregularidades

Como enfoque práctico, el IMS permite a los Estados miembros mover la casilla del campo 1.13 de NO (0) a SÍ (1).



### 9.3. **Elaboración de varios informes de irregularidades (informes conjuntos)**

La norma es que los informes deben tratar casos individuales. No obstante, los Estados miembros tienen la posibilidad de combinar informes en determinadas situaciones, tales como:

- si un operador económico comete más de un tipo de irregularidad en relación con la misma medida, estas irregularidades podrían agruparse en un único informe de irregularidades, teniendo en cuenta el valor total de las irregularidades;
- si un operador económico comete irregularidades relativas a proyectos de diferentes períodos de programación (por ejemplo, 2007-2013 y 2014-2020) o a diferentes Fondos, la notificación debe hacerse individualmente por período de programación y por Fondo, con referencias cruzadas a los casos vinculados<sup>64</sup>.

### 9.4. **Informes de seguimiento**

Los Estados miembros tienen el deber de facilitar información en informes de seguimiento sobre el inicio, la conclusión o el desistimiento de cualquier procedimiento o proceso para imponer medidas administrativas, sanciones administrativas o sanciones penales, y sobre el resultado de tales procedimientos o procesos. Los informes de seguimiento deben enviarse lo antes posible después de que la autoridad de notificación del Estado miembro obtenga la información pertinente sobre el seguimiento del caso (información no disponible en el momento de la notificación inicial o datos que deben rectificarse; información sobre el inicio, la conclusión o el desistimiento de los procedimientos correspondientes).

En particular, en lo que se refiere a las irregularidades por las que se hayan impuesto sanciones, los Estados miembros deberán indicar también:

- a) si las sanciones son de carácter administrativo o penal;
- b) si las sanciones se deben a una infracción del Derecho nacional o de la Unión, así como detalles sobre las sanciones;

<sup>64</sup> De momento, el IMS no ofrece un mecanismo para un período de programación múltiple o para múltiples fondos al mismo tiempo.



- c) si se ha demostrado la existencia de fraude.

### 9.5. Archivo

Tras finalizar los procedimientos e informar a la Comisión de sus resultados, los Estados miembros deben completar y finalizar la notificación y archivar el asunto.

Otros ejemplos de archivo de un asunto una vez concluido el procedimiento son los siguientes:

- el beneficiario cumple una obligación, en un caso en que la irregularidad consistía en el incumplimiento de la obligación;
- el procedimiento de corrección financiera está finalizado;
- expira la posibilidad de recaudación forzosa del importe irregular;
- el beneficiario es dado de baja del registro mercantil;
- la autoridad de gestión descubre la irregularidad antes del pago y el acuerdo de financiación se anula o el beneficiario se compromete a cubrir las consecuencias financieras de la irregularidad.

Para los asuntos relacionados con las políticas estructurales (Fondos Estructurales y de Cohesión), en los períodos de programación 2000-2006 y anteriores, la Comisión (OLAF, a raíz de una solicitud de la Dirección General competente<sup>65</sup>) archiva el caso en el IMS. Para el período de programación 2007-2013, el Estado miembro archiva los casos en el IMS cuando todos los procedimientos hayan concluido a escala nacional, incluido el reembolso del importe en cuestión al presupuesto de la UE.

### 9.6. Cancelación

Al actualizar el informe inicial, los Estados miembros también pueden indicar que, tras una instrucción complementaria, el asunto inicialmente considerado irregular no constituía finalmente un incumplimiento de las disposiciones pertinentes después de todo, y cancelarlo.

<sup>65</sup> Para esos casos, el IMS se utiliza también para el seguimiento de la recuperación.



**Cómo proceder en el Sistema de Gestión de Irregularidades**

Al actualizar un caso, existe la opción de una «solicitud» de cancelación.

Téngase en cuenta que al presentar esa solicitud se borrará permanentemente del IMS toda la información que pueda conducir a la identificación del proyecto (y, en consecuencia, del beneficiario) inicialmente comunicado como afectado por la irregularidad. Una vez enviada a la Comisión/la OLAF, la información ya no es recuperable.

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



## 10. ASPECTOS FINANCIEROS DE LA IRREGULARIDAD

### *Base jurídica*

*El artículo 3, apartado 2, de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión exige a los Estados miembros que aporten la siguiente información:*

*l) el importe total de los gastos de la operación en cuestión, desglosado por contribución de la Unión, contribución nacional y contribución privada;*

*m) el importe afectado por la irregularidad especificada en la contribución de la Unión y la contribución nacional;*

*n) en caso de sospecha de fraude, y cuando no se haya abonado la contribución pública al beneficiario, el importe que se habría abonado indebidamente si no se hubiera detectado la irregularidad, desglosado por contribución de la Unión y contribución nacional;*

*o) la naturaleza de los gastos irregulares;*

*p) la suspensión de los pagos, en su caso, y la posibilidad de recuperar los importes abonados.*

### 10.1. Importe total de los gastos

El importe total de los gastos se refiere a la financiación total del proyecto o la operación en cuestión (el porcentaje de contribución pública de la UE y del Estado miembro, y la contribución privada). Debe indicarse no solo el importe irregular, sino la totalidad del presupuesto del proyecto aprobado<sup>66</sup>.

### 10.2. Importe de la irregularidad

El importe de la irregularidad (suma irregular) debe calcularse combinando la incidencia financiera real y potencial del caso, que abarca no solo los gastos ya pagados indebidamente a los beneficiarios finales y declarados a la Comisión, sino también los importes afectados antes de la declaración. Debe notificarse todo importe considerado no

<sup>66</sup> El anexo IV.4 del presente Manual ofrece ejemplos concretos.



subvencionable debido a que se haya detectado una irregularidad en relación con el proyecto o la operación cofinanciados (del porcentaje de contribución pública de la UE y del Estado miembro).

En algunos casos, el importe irregular real puede diferir del importe total de la factura o contrato afectado por la irregularidad. Por ejemplo, en las irregularidades en materia de contratación pública, los Estados miembros tienen derecho a aplicar correcciones financieras proporcionales y basadas en porcentajes (en función de la magnitud de la irregularidad, en consonancia con las orientaciones de la Comisión). En tales casos, el importe fijado en la decisión de corrección financiera puede considerarse como el impacto financiero de la irregularidad, y dicho importe debe reflejarse en el informe.

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



## 11. PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA (INTERREG) Y NOTIFICACIÓN DE IRREGULARIDADES

### *Base jurídica*

*Artículo 3, apartado 4, del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1970 de la Comisión:*

*«Las irregularidades relacionadas con programas operativos en relación con el objetivo de cooperación territorial europea serán notificadas por el Estado miembro en el que el gasto sea abonado por el beneficiario que aplica la operación. El Estado miembro informará a la autoridad de gestión, a la autoridad de certificación del programa y a la autoridad de auditoría».*

Las autoridades competentes pueden conceder a otras autoridades del mismo país acceso directo a los casos de cooperación territorial europea (CTE) en el IMS. Si las autoridades competentes de la CTE en el extranjero (autoridad de gestión, autoridad de certificación y autoridad de auditoría) no tienen acceso directo a los casos concretos notificados a la Comisión en relación con los programas de CTE en un determinado Estado miembro, la solución preferida es la siguiente:

- El coordinador nacional de CTE envía información trimestral pertinente sobre estos casos al buzón específico AFISMail<sup>67</sup> de las autoridades de gestión competentes, en forma de un expediente exportado de IMS.
- La autoridad de gestión en cuestión comparte posteriormente esta información con las demás autoridades competentes de los Estados miembros concretos (la autoridad de certificación y la autoridad de auditoría) de conformidad con sus propios requisitos y procedimientos internos. AFISMail también puede utilizarse con este fin.

## 12. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y NOTIFICACIÓN

La «contribución de los Fondos» a que se hace referencia en los Reglamentos Delegados en materia de notificación de irregularidades incluye apoyo a los

<sup>67</sup> Sistema de Información contra el Fraude (AFIS); véase la sección 14.



instrumentos financieros<sup>68</sup> procedentes de los fondos, más concretamente los Fondos EIE.

Además, el artículo 140 del Reglamento Financiero exige a la Comisión que garantice una gestión armonizada de los instrumentos financieros, en particular en el ámbito de la contabilidad, la notificación, la supervisión y la gestión del riesgo financiero.

El artículo 37 del Reglamento 1303/2013 requiere que las autoridades de gestión, los organismos que ejecuten fondos de fondos y los organismos que ejecuten instrumentos financieros cumplan el Derecho aplicable, en particular, en materia de ayudas estatales y contratación pública. De las disposiciones de dicho artículo se desprende que las irregularidades relativas a los instrumentos financieros deberán notificarse en la medida en que los Fondos EIE se utilicen para apoyar instrumentos financieros, en el marco de uno o varios programas.

El artículo 38, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento 1303/2013 exige a los organismos de ejecución de instrumentos financieros que garanticen el cumplimiento de la normativa aplicable, en particular las normas relativas a los Fondos EIE, las ayudas estatales, la contratación pública, y las normas pertinentes y la legislación aplicable en materia de prevención del blanqueo de capitales, lucha contra el terrorismo y fraude fiscal.

Las irregularidades relacionadas con instrumentos financieros deben cuantificarse en la práctica como sigue:

- El importe total relacionado con el instrumento financiero deberá notificarse al IMS.
- Si se han ofrecido garantías, deberá notificarse su importe total.
- Los importes irregulares relacionados con las contribuciones en especie en relación con instrumentos financieros han de cuantificarse de acuerdo con las

<sup>68</sup> Los instrumentos financieros, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Consejo (para la referencia completa véase la nota 33), son medidas de ayuda financiera de la Unión adoptadas con carácter complementario con cargo al presupuesto para la consecución de uno o varios objetivos políticos específicos de la Unión.



condiciones establecidas en el artículo 69, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1303/2013.

- No obstante, cabe tener en cuenta que también pueden aplicarse circunstancias específicas a irregularidades en relación con instrumentos financieros.

### 13. CONFIDENCIALIDAD DE LAS INVESTIGACIONES NACIONALES

#### *Base jurídica:*

*Artículo 3, apartado 5, del Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/1970 de la Comisión, y artículo 3, apartado 4, de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión:*

*«Si las disposiciones nacionales prevén el carácter confidencial de la investigación, la comunicación de la información se supeditará a la autorización del tribunal, órgano judicial u otra autoridad competente, con arreglo a las normas nacionales».*

La obligación impuesta por la legislación de la UE de notificar las irregularidades, en principio solo podrá estar limitada por los requisitos establecidos en la legislación nacional sobre confidencialidad. Si las disposiciones nacionales prevén «el carácter confidencial de la investigación», la notificación de irregularidades «se supeditará a la autorización del tribunal, órgano judicial u otra autoridad competente».

Sin embargo, dado el requisito fundamental de cooperación leal<sup>69</sup>, invocar la regla de confidencialidad para negarse a facilitar información debe ser una excepción. La regla de confidencialidad debería usarse para su finalidad, que es ante todo garantizar la presunción de inocencia, la recogida de datos y el establecimiento de los hechos relativos a la existencia de irregularidades o sospechas de fraude.

Las competencias conferidas a las autoridades judiciales de los Estados miembros para decidir si es o no oportuno informar por razones de confidencialidad de las investigaciones

<sup>69</sup> Artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.



también deben aplicarse de manera equilibrada. Siempre que la legislación nacional de un Estado miembro no constituya un obstáculo, las autoridades judiciales deberán autorizar la notificación de irregularidades para dar efecto a la legislación de la UE. No obstante, pueden negarse a comunicar cualquier información sensible (por ejemplo, la identidad de una persona sospechosa) y limitarse a informar de hechos que no pongan en peligro la confidencialidad de los procedimientos (por ejemplo, los importes en cuestión, la medida y el programa correspondiente).

Por otra parte, no puede haber solapamientos con disposiciones nacionales que conducirían a una denegación sistemática de la notificación de casos de irregularidad (presunta o constatada). Esto sería contrario al principio de aplicación uniforme del Derecho de la UE, ya que, en algunos Estados miembros, las normas sobre la confidencialidad de las investigaciones no impiden que se intercambie información entre autoridades públicas (judiciales o administrativas), sobre la base del principio de «necesidad de conocer», en el desempeño de sus funciones.

Por tanto, no puede invocarse la confidencialidad de las investigaciones para defender la negativa de las autoridades nacionales a comunicar sus conclusiones en caso de que, en una fase posterior del procedimiento, tengan la intención de transferirlas a una autoridad judicial. La confidencialidad de las investigaciones solo podrá utilizarse cuando el asunto se haya remitido efectivamente a una autoridad judicial para su investigación y dicha autoridad no haya autorizado la transmisión de la información a la Comisión en un caso de irregularidad. Esto también se aplica a cualquier información que pueda haber sido recabada por la autoridad administrativa competente una vez incoado el procedimiento jurídico.

**La negativa a comunicar información por motivos de confidencialidad de las investigaciones nacionales debe ser una excepción.**



#### 14. MONEDA DE REFERENCIA

##### *Base jurídica:*

*El artículo 4 de los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 y 2015/1977 de la Comisión exige a los Estados miembros que notifiquen los importes en euros.*

*Los Estados miembros que no hayan adoptado como moneda el euro deberán convertir a euros los importes en moneda nacional aplicando el tipo de cambio indicado en los Reglamentos sectoriales. Cuando el gasto no se haya registrado en las cuentas de la autoridad de certificación, se utilizará el tipo de cambio contable mensual más reciente publicado electrónicamente por la Comisión en el momento de la notificación inicial.*

Existen tres diferentes situaciones financieras en que haya podido descubrirse una irregularidad:

1. Se descubre una irregularidad **«antes del pago»**: antes de que se consigne ningún gasto irregular en las cuentas de la autoridad pagadora o antes de que se consigne ningún importe irregular en las cuentas de la autoridad de certificación del programa operativo.
2. Se descubre una irregularidad **«después del pago»**: después de que se consigned todos los gastos irregulares en las cuentas de la autoridad pagadora o después de que se consigned todos los importes irregulares en las cuentas de la autoridad de certificación del programa operativo. Esta situación sugiere la utilización de varios tipos de cambio.
3. Se descubre una irregularidad **«antes y después del pago»**: después de que se consigne parte del importe irregular en las cuentas de la autoridad pagadora o de que se consigne parte en las cuentas de la autoridad de certificación del programa operativo. Además, parte del importe irregular aún no se ha consignado en las cuentas de la autoridad pagadora o parte aún no se ha consignado en las cuentas de la autoridad de certificación del programa operativo. Esta situación sugiere la utilización de varios tipos de cambio.



El Reglamento (UE) n.º 1303/2013 implica directamente la obligación de utilizar tipos de cambio múltiples para los casos de irregularidades que deben notificarse una vez efectuado el pago.

Además, por lo que respecta a la utilización de los tipos de cambio, por ejemplo, para los fondos de la política de cohesión, existen normas distintas para cada período de programación:

**Para el período de programación 2000-2006**, el artículo 12 del Reglamento (CE) n.º 1681/94, modificado por el Reglamento (CE) n.º 2035/2005, y el artículo 12 del Reglamento n.º 1831/94, modificado por el Reglamento (CE) n.º 2168/2005, establecen lo siguiente:

*Los Estados miembros beneficiarios que no hayan adoptado el euro como divisa en la fecha de comprobación de la irregularidad deberán convertir en euros el importe, en moneda nacional, de los gastos afectados utilizando el tipo contable mensual de la Comisión correspondiente al mes durante el cual el gasto haya sido registrado o habría sido registrado en las cuentas de la autoridad que efectúe los pagos del programa operativo afectado.*

**Para el período de programación 2007-2013**, el artículo 81 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, y el Reglamento (CE) n.º 1828/2006, modificado por el Reglamento (CE) n.º 846/2009, establecen lo siguiente:

*Los Estados miembros que no hayan adoptado como moneda el euro (...) convertirán en euros los importes de los gastos efectuados en moneda nacional. Dicho importe se convertirá en euros utilizando el índice contable mensual de cambio de la Comisión correspondiente al mes durante el cual el gasto se registró en las cuentas de la autoridad de certificación del programa operativo de que se trate.*

**Para el período de programación 2014-2020**, el artículo 133 del Reglamento n.º 1303/2013, y el artículo 4 del Reglamento de Ejecución n.º 2015/1974, establecen que en relación con las irregularidades descubiertas tras la inclusión en la declaración a la Comisión, deberá utilizarse el tipo de cambio del **mes de la inclusión de los gastos en una declaración**.



En relación con las irregularidades en que el gasto no se haya registrado en las cuentas de la autoridad de certificación, deberá utilizarse el tipo de cambio contable mensual más reciente publicado **en el momento de la notificación inicial**.

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

**<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>**

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



Por motivos de simplificación y unificación, para la comunicación de irregularidades los Estados miembros afectados podrán utilizar un tipo de cambio en lugar de varios, de la manera siguiente:

- observando la norma introducida por el Reglamento (CE) n.º 1828/2006, modificado por el Reglamento (CE) n.º 846/2009, que permite la utilización de un tipo de cambio único para todos los períodos de programación;
- aplicando las mismas normas a los casos de «después y antes del pago» y a los casos «después del pago»;
- aplicando la misma norma de los casos «antes del pago» en 2014-2020 a todos los períodos de programación.

## 15. PROTECCIÓN DE DATOS

### *Base jurídica*

*Artículo 3, apartado 2, letra b), y artículo 5 de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión:*

*A. Los Estados miembros facilitarán la siguiente información:*

*Artículo 3 - Notificación inicial*

*2- En el informe inicial, los Estados miembros deberán proporcionar la siguiente información:*

*b) la identidad de las personas físicas o jurídicas implicadas, o ambas, o de otras entidades que hayan participado en la comisión de la irregularidad y su papel, salvo si dicha información es irrelevante para luchar contra las irregularidades, dada la naturaleza de la irregularidad en cuestión.*

*B. La información facilitada en virtud del presente Reglamento estará protegida:*

*Artículo 5 — Utilización y tratamiento de la información*

*2. La información comunicada en virtud del presente Reglamento estará protegida por el secreto profesional y se beneficiará de la misma protección que la conferida por la legislación nacional del Estado miembro que la haya comunicado y por las disposiciones aplicables a las instituciones de la Unión. Los Estados miembros y la Comisión adoptarán todas las medidas de seguridad necesarias para preservar el carácter confidencial de la información.*

*3. La información contemplada en el apartado 2 no podrá, en particular, ser transmitida a personas distintas de las que, en los Estados miembros o dentro de las*



*instituciones de la Unión, estén por sus funciones facultadas para conocerla, a menos que el Estado miembro que la haya comunicado haya dado su consentimiento expreso.*

Los datos personales en posesión de los Estados miembros están cubiertos por la legislación nacional sobre protección de datos que transpone actualmente la Directiva n.º 95/46<sup>70</sup>. En abril de 2016, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2016/679<sup>71</sup> relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Este nuevo Reglamento se aplicará a las autoridades de los Estados miembros a partir del 25 de mayo de 2018.

En determinados ámbitos, el Derecho de la UE requiere la recogida y transmisión de datos personales a la Comisión, especialmente en virtud del artículo 3, apartado 2, letra b), de los Reglamentos Delegados (UE) n.º 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 de la Comisión<sup>72</sup>. Estos datos solo pueden recogerse para fines específicos, explícitos y legítimos, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de estos Reglamentos Delegados y en la Directiva n.º 95/46, y su transmisión a la Comisión debe ser compatible con este objetivo.

Los datos que deben proporcionarse a la Comisión se basan en una obligación formal que figura en los Reglamentos de la UE sectoriales específicos antes mencionados. La Comisión es formalmente responsable de: a) garantizar la compatibilidad con los objetivos establecidos en dichos Reglamentos; y b) la divulgación de datos personales a personas en las instituciones de la Unión cuyas funciones requieran el acceso a los mismos.

Los servicios de la Comisión están obligados desde el 1 de enero de 1999 a cumplir el artículo 16<sup>73</sup> del TFUE, y desde el 1 de febrero de 2001 a cumplir las obligaciones específicas establecidas en el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>74</sup> sobre protección de datos. Dicho Reglamento se aplica a todos los datos

<sup>70</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>71</sup> DO L 119 de 4.5.2006, p. 1.

<sup>72</sup> Véase la nota 5.

<sup>73</sup> Antiguo artículo 286 TCE.

<sup>74</sup> DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.



personales en poder de las instituciones y organismos de la UE, incluidos los procedentes de los Estados miembros o de cualquier otra fuente interna o externa.

Habida cuenta del marco jurídico, no es necesario insertar disposiciones generales adicionales en materia de protección de datos en la legislación sectorial relativa a los datos personales facilitados en los informes presentados por los Estados miembros a los servicios de la Comisión.

Con respecto a la notificación de irregularidades, la Comisión pone a disposición de los Estados miembros una herramienta de comunicación electrónica segura para ayudarles a cumplir sus obligaciones en materia de comunicación de irregularidades en los fondos de ejecución compartida (agricultura, fondos estructurales y de inversión, pesca, asilo e integración y FEAD), y los fondos de ayuda de preadhesión (en ejecución indirecta).

El Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) es una herramienta electrónica segura para la notificación, gestión y análisis de las irregularidades. El IMS forma parte del sistema de información contra el fraude (AFIS) desarrollado y gestionado por la OLAF.

AFIS es una plataforma que abarca un conjunto de aplicaciones de lucha contra el fraude gestionadas por la OLAF con una infraestructura técnica común destinada al intercambio puntual y seguro de información sobre el fraude entre las administraciones de los Estados miembros, así como para su almacenamiento y análisis. El proyecto AFIS abarca por tanto dos grandes ámbitos: la asistencia mutua en materia aduanera y la gestión de las irregularidades.

Los datos facilitados por los Estados miembros se conservan durante cinco años al menos, y hasta tres años después del cierre del caso de irregularidad y el cierre del correspondiente programa o medida financiado por la UE.

Para cada usuario del IMS con acceso a la herramienta informática, se conservan en el sistema los siguientes datos personales: código de usuario, nombre, apellidos, correo electrónico y Administración a que pertenece el usuario, lengua preferida de la interfaz, preferencias de la aplicación y función. Los datos personales se conservan y mantienen en un directorio electrónico seguro al que solo pueden acceder las aplicaciones AFIS debidamente autorizadas, y están a disposición del personal de la OLAF responsable de gestionar el proceso de registro y para la gestión de los usuarios y las cuestiones técnicas.



Los datos se mantienen durante el tiempo en que los usuarios estén oficialmente autorizados a acceder a la aplicación, y se revisan periódicamente para determinar su validez. Una vez suprimido un usuario, el registro de creación, modificación y supresión del usuario se conserva por un período máximo de 10 años.

Los usuarios del IMS tienen derecho a acceder a la información que posee la OLAF y de pedir la rectificación, bloqueo o supresión de los datos, poniéndose en contacto con el responsable del tratamiento ([olaf-fmb-data-protection@ec.europa.eu](mailto:olaf-fmb-data-protection@ec.europa.eu)). También pueden recurrir al Supervisor Europeo de Protección de Datos si consideran que la OLAF ha vulnerado sus derechos de protección de datos.

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CSV</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
<b>GEISER</b>	<b>GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab</b>	<b>31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular</b>
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
<b>00000481e1800070791</b>	<b><a href="https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida">https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida</a></b>	<b>Copia Electrónica Auténtica</b>



## 16. TRANSMISIÓN DE LOS INFORMES DE IRREGULARIDAD

### *Base jurídica*

*El artículo 3 de los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 y 2015/1977 de la Comisión fija el formato para la notificación:*

*La información a la que se hace referencia en los artículos 3 y 4 de los Reglamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 y 2015/1973 se enviará por medios electrónicos, utilizando el Sistema de Gestión de Irregularidades, establecido por la Comisión*

Con arreglo a este artículo, la información referente a la notificación de irregularidades deberá enviarse por medios electrónicos, utilizando el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) creado por la Comisión. Ninguna información, incluidas las cartas de presentación, deberá enviarse por correo postal o electrónico. Toda la información deberá enviarse a través del IMS.

El IMS permite a los Estados miembros notificar a la Comisión las irregularidades relacionadas con el gasto. El IMS forma parte del Sistema de Información contra el Fraude (AFIS) (véase la sección 15).

Además, la información solicitada a las entidades a que se refiere el artículo 108, apartado 2, letra d), del Reglamento Financiero<sup>75</sup> deberá enviarse únicamente a través del IMS de conformidad con la normativa sectorial. Por lo que respecta al uso de los datos del IMS para el Sistema de Exclusión y Detección Precoz (EDES, por sus siglas en inglés), véase el anexo III.

\*\*\*\*\*

<sup>75</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 en su versión modificada (véase la nota 33 para la referencia completa) y Reglamento Delegado (UE) 2015/2462 de la Comisión, de 30 de octubre de 2015, DO L 342 de 29.12.2015, p. 7.



**ANEXO I — DISPOSICIONES SOBRE NOTIFICACIÓN RELATIVAS A LOS GASTOS  
PARA EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN ANTERIOR**

**II. 1 Agricultura**

Reglamento (CE) n.º 1848/2006 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2006, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la política agraria común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 595/91 del Consejo.

**II.2 Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión**

**Períodos 1989-1993, 1994-1999 y 2000-2006**

Reglamento (CE) n.º 1681/94 de la Comisión, de 11 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia, DO L 178 de 12.7.1994, p. 43, modificado por el Reglamento (CE) n.º 2035/2005 de 12 de diciembre de 2005, DO L 328 de 15.12.2005, p. 8.

Este Reglamento se aplica a los Fondos Estructurales; Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) — sección «Orientación» e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Reglamento (CE) n.º 1831/94 de la Comisión, de 26 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como a la organización de un sistema de información en esta materia, DO L 191 de 27.7.1994, p. 9, modificado por el Reglamento n.º 2168/2005 de 23 de diciembre de 2005, DO L 345 de 28.12.2005, p. 15.

**Período 2007-2013**

Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, DO L 371 de 27.12.2006, modificado por el Reglamento (CE) n.º 846/2009.



## II. 3 Pesca

### Período 2007-2013

Reglamento (CE) n.º 498/2007 de la Comisión, de 26 de marzo de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, DO L 120 de 10.5.2007, p. 1, modificado por el Reglamento (UE) n.º 1249/2010, DO L 341 de 23.12.2010, p. 3.

ÁMBITO- PREFIJO

**GEISER**

Nº registro

**00000481e1800070791**

CSV

**GEISER-0aa5-9294-4add-4901-9740-7a1d-7b66-c3ab**

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

**31/10/2018 12:09:34 Horario peninsular**

Validez del documento

**Copia Electrónica Auténtica**



## ANEXO II — CONCEPTO DE INDICIO DE IRREGULARIDAD

Una serie de Estados miembros han introducido el concepto de «indicio de irregularidad» en sus procedimientos de comunicación interna. Cabe señalar que este concepto no está previsto en los Reglamentos de la UE, y por tanto no es vinculante para los Estados miembros. No obstante, el IMS se ha adaptado para los Estados miembros que decidan aplicarlo.

Por **indicio de irregularidad** debe entenderse «cualquier información recibida de cualquier fuente sobre la existencia de una irregularidad antes de la evaluación de dicha información» (por ejemplo, la alegación de una irregularidad).

La información disponible en un indicio de irregularidad puede o no ser suficiente para confirmar definitivamente la existencia de una irregularidad o sospecha de fraude, y debe evaluarse, ya que la obligación de notificar comienza a partir de la «primera evaluación por escrito» (véase la sección 7 siguiente).

Las autoridades nacionales deben por tanto recordar que en cualquier momento en que aprecien elementos que conducen a un indicio de irregularidad, al realizar actividades y controles rutinarios, deben investigar el asunto más en profundidad, si son competentes, o comunicar la información a la autoridad pertinente.

***En algunos Estados miembros se utiliza el siguiente procedimiento para gestionar los «indicios de irregularidad»***

Tras observar el indicio (sospecha de irregularidad), la autoridad de gestión o el organismo intermedio elabora una nota con la información recibida. Tras la aprobación de la nota por el director de la institución, esta dispone de 30 días laborables para ejecutar el procedimiento de establecimiento de la irregularidad (por ejemplo, control sobre el terreno), y una vez terminada la operación debe tomar una decisión al respecto.

Las **decisiones sobre una irregularidad** pueden tener dos resultados:

- **Decisión relativa a la irregularidad (PACA) o**
- **Decisión sobre la ausencia de irregularidad**



**La decisión sobre una irregularidad representa un primer acto de comprobación o**

**PACA.** Lo realiza la persona competente (por ejemplo, el director del proyecto) del organismo competente (autoridad de gestión u organismo intermedio) y el resultado del control es el informe. Si el informe contiene información sobre la irregularidad, el responsable de la institución (la autoridad de gestión o el organismo intermedio) elabora y firma la decisión sobre la irregularidad. Tras la aprobación de la decisión, se inicia la notificación de la irregularidad en el IMS.

La **decisión sobre la ausencia de irregularidad** es una evaluación escrita realizada por el organismo competente (autoridad de gestión u organismo intermedio), sobre la base de hechos concretos, que concluye con la inexistencia de irregularidad.

Todos los indicios y decisiones sobre irregularidades o decisiones constatadas sobre la ausencia de irregularidad se registran en el **registro de irregularidades** interno, que incluye toda el ciclo de vida de la gestión de una irregularidad. Asimismo, el registro contiene fechas, nombres, información sobre los proyectos, cantidades, *modus operandi*, las medidas adoptadas por la institución, etc.



**ANEXO III — SISTEMA DE EXCLUSIÓN Y DETECCIÓN PRECOZ (EDES, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)**

El Sistema de Exclusión y Detección Precoz (EDES) es el nuevo sistema establecido para reforzar la protección de los intereses financieros de la Unión y garantizar una buena gestión financiera. A partir de enero de 2016, el EDES sustituye al anterior sistema de alerta rápida y base de datos central de exclusión como depósito de la información sobre posibles contratistas y beneficiarios poco fiables.

**Base jurídica:** Las normas sobre el sistema EDES figuran en el Reglamento Financiero revisado (artículos 105 *bis* a 108) y en los artículos 143 y 144 de las normas de desarrollo<sup>76</sup>.

**Artículo 143** — Funcionamiento de la base de datos para el sistema de detección temprana y de exclusión

(artículo 108, apartados 1, 2, 3, 4 y 12 del Reglamento Financiero).

A fin de garantizar el funcionamiento de la base de datos a que se refiere el artículo 108, apartado 1, del Reglamento Financiero, las instituciones, las oficinas, los organismos, las agencias y las entidades contempladas en el artículo 108, apartado 2, letras c), d) y e), del Reglamento Financiero designarán a las personas autorizadas.

En su caso, estas personas autorizadas facilitarán la información a que se refiere el artículo 108, apartado 3, del Reglamento Financiero, y se les concederá acceso de conformidad con el artículo 108, apartados 4 y 12, del Reglamento Financiero.

A efectos del artículo 108, apartado 2, letra d) del Reglamento Financiero, se podrá recurrir a las personas autorizadas que ya hayan sido designadas por las entidades a que se refiere el artículo 108, apartado 12, del Reglamento Financiero, de conformidad con la normativa sectorial.

**La información solicitada a las entidades a que se refiere el artículo 108, apartado 2, letra d), del Reglamento Financiero, se transmitirá únicamente a través del Sistema de Gestión de Irregularidades, que es el sistema de información automatizado de la Comisión actualmente en uso para la notificación del fraude y las irregularidades de conformidad con la normativa sectorial.**

\*A efectos del artículo 108, apartado 4, del Reglamento Financiero, la información

<sup>76</sup> Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, DO L 362 de 31.12.2012, p. 1, modificado por el Reglamento Delegado (UE) 2015/2462 de la Comisión, de 30 de octubre de 2015, DO L 342 de 29.12.2015, p. 7.



comunicada a través de este sistema de información automatizado será facilitada por la Comisión en la base de datos a que se refiere el artículo 108, apartado 1, de dicho Reglamento.

\* El párrafo quinto del artículo 143 será aplicable a partir del 1 de enero de 2017.

## Finalidad del EDES

La finalidad del EDES es proteger los intereses financieros de la Unión contra los operadores económicos poco fiables. En particular, el EDES garantiza:

- la detección precoz de los operadores económicos que representen riesgos que suponen una amenaza para los intereses financieros de la Unión;
- la exclusión de un operador económico de recibir fondos de la Unión ([artículo 106, apartado 1, del Reglamento Financiero](#));
- la imposición de una sanción pecuniaria a un operador económico ([artículo 106, apartado 13, del Reglamento Financiero](#));
- la publicación, en los casos más graves, en el sitio internet de la Comisión de información relativa a su exclusión, y, cuando proceda, la sanción pecuniaria impuesta, a fin de reforzar su efecto disuasorio ([artículo 106, apartados 16 y 17, del Reglamento Financiero](#)).

## ¿Qué tipo de información se conserva en el EDES?

El EDES se compone de una sección de exclusión y otra de detección precoz. La sección de exclusión registra los casos de quiebra, liquidación y procedimientos análogos que excluyen a los operadores económicos de la participación en licitaciones y convocatorias de propuestas de la UE. También registra las sanciones administrativas impuestas por la Comisión (ordenadores) a los operadores económicos por razones de fraude, falta de ética profesional grave o incumplimiento grave del contrato *demostrados*<sup>77</sup>, lo que da lugar a la exclusión de dichos operadores económicos de la financiación directa de la UE durante un período determinado o a la imposición de sanciones pecuniarias. La sección de detección

<sup>77</sup> Establecido mediante decisión administrativa o sentencia firme [artículo 106, apartado 1, letras c) o d) del Reglamento Financiero] o en el sentido en que el ordenador considere demostrados los hechos pertinentes y esos hechos hayan sido objeto de una calificación jurídica preliminar y una recomendación de la instancia a que se refiere el artículo 108 del Reglamento Financiero; véase el artículo 106, apartado 2, del Reglamento Financiero. El concepto de falta debidamente acreditada en este sentido tiene por tanto una amplitud mayor que el de «fraude demostrado» en el contexto de la notificación de irregularidades; véase la sección 6.3 del presente Manual.



precoz permite a los ordenadores señalar a los operadores económicos que puedan representar una amenaza para los intereses financieros de la UE, por ser estos operadores económicos *sospechosos* de fraude, faltas profesionales graves, etc. Los operadores económicos señalados no están excluidos de la financiación de la UE, pero pueden tener que pasar por un seguimiento y verificación más exhaustivos. La señalización se eliminará después de un año, a menos que se haya iniciado un procedimiento de exclusión contra el operador económico en cuestión.

### ¿Cómo funciona el EDES?

Los ordenadores de las instituciones y organismos de la UE introducen la información en el EDES. Las entidades encargadas (en régimen de ejecución indirecta del presupuesto de la UE) y las autoridades u organismos de los Estados miembros (en régimen de ejecución compartida del presupuesto de la UE) también contribuyen a la aportación de información al EDES a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) (filtrada en parte por los servicios de la Comisión). La información puede derivar de decisiones judiciales en materia de quiebras, etc., de auditorías llevadas a cabo por los ordenadores, las entidades encargadas de la ejecución y las autoridades de los Estados miembros, y de investigaciones de la OLAF. El EDES podrá ser consultado por todos los ordenadores de las instituciones y organismos de la UE y otros usuarios legítimos tales como la OLAF y la DG BUDG, que es la responsable del EDES. Además, la sección de exclusión del EDES también es accesible para las entidades encargadas y los Estados miembros, que sin embargo no están automáticamente vinculados por las decisiones de exclusión registradas en el EDES.

### ¿Qué utilidad tiene el EDES para las autoridades nacionales?

El EDES permite a las autoridades nacionales competentes acceder a su sección de exclusión y comprobar si una determinada entidad ya ha sido denunciada por fraude presunto o demostrado y otros tipos de mala conducta. El EDES es también un primer punto para comprobar si una entidad ha quebrado o se encuentra en liquidación. Sin embargo, es preciso recordar que, como en el caso de cualquier base de datos administrativa, el hecho de que una información figure o no en el EDES puede no reflejar necesariamente la situación en tiempo real. Para más detalles sobre un registro determinado, será necesario ponerse en contacto con la autoridad u organismo que haya creado el registro.

### Uso de los datos del IMS a efectos del EDES

Los Estados miembros registrarán en el IMS los casos de irregularidades o fraudes, de conformidad con las normas establecidas en las disposiciones sectoriales sobre



notificación<sup>78</sup>. No habrá transferencia automática de los datos del IMS a la base de datos del EDES.

A partir del 1 de enero de 2017, la Comisión (un ordenador/Órgano de Contratación), otras instituciones, agencias u órganos pueden verificar, a través del EDES, por ejemplo en el contexto de un procedimiento de contratación, si existe una «respuesta positiva» para ese operador económico con la información contenida en el IMS.

En caso de respuesta positiva, la OLAF se pondrá en contacto con las autoridades nacionales competentes a fin de actualizar el IMS. Por consiguiente, el ordenador competente, en su caso, iniciará el procedimiento de exclusión con arreglo al Reglamento Financiero (previa recomendación de la instancia que vela por el respeto de las reglas de procedimiento y decisión del ordenador) con vistas a la creación del caso de exclusión en la base de datos del EDES.

### ¿Cómo acceder al EDES?

La Comisión facilitará a todas las entidades que participen en la ejecución del presupuesto de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento Financiero el acceso a la información sobre las decisiones de exclusión con arreglo al artículo 106, para que puedan comprobar si hay una exclusión en el sistema a fin de tener en cuenta dicha información, si procede y bajo su propia responsabilidad, en la adjudicación de contratos ligados a la ejecución del presupuesto (artículo 108, apartado 12, del Reglamento Financiero). Técnicamente, se facilita acceso a personas designadas en los Estados miembros, que a su vez pueden autorizar a otros usuarios que lo necesiten en sus funciones de ejecución del presupuesto de la UE.

<sup>78</sup> Véase la sección 2 del documento principal.



## ANEXO IV — EJEMPLOS

### IV. 1 — Primer acto de comprobación (PACA) — Hechos que generan la obligación de informar

1) Un beneficiario presenta una solicitud de pago de un anticipo para la ejecución del proyecto «Construcción de un centro de esparcimiento, ocio y deporte». El beneficiario declara que los documentos presentados como pruebas de las obras realizadas por la empresa eran verdaderos y exactos. El Fondo Estatal de Agricultura realiza un control administrativo debido a un indicio enviado al Ministerio de Agricultura relativo a una sospecha de fraude cometido por el beneficiario al adjuntar documentos falsos a la solicitud de anticipo. La información se remite a la fiscalía para iniciar controles preliminares y se notifica una irregularidad clasificada como sospecha de fraude.

2) El beneficiario declaró en una solicitud de pago único por superficie que poseía un terreno y había recibido subvenciones por este. Según se estableció en una resolución judicial, estaba claro que el beneficiario era culpable de proporcionar datos falsos, con arreglo al Código Penal. Como resultado de los procedimientos penales, el acusado quedó libre de responsabilidad penal con arreglo al Código Penal y se le impuso una sanción administrativa (multa). Se notificó una irregularidad clasificada como fraude demostrado y se firmó un acuerdo para recaudar el dinero indebidamente pagado. La deuda se recuperó completamente y el asunto se archivó.

Al solicitar el pago, el beneficiario declaró que había completado en su totalidad el plan económico aprobado y había realizado la inversión prevista en él. Durante los controles sobre el terreno y los controles administrativos se constató que se habían presentado documentos contables con datos falsos, que existían discrepancias entre la información declarada y la inversión real, y que los terrenos agrícolas se habían declarado sin un contrato. La información sobre el asunto se remitió a la fiscalía. Se incoaron procedimientos previos por presentación de datos falsos, pero se desestimaron. El beneficiario fue llevado a juicio por ocultar datos en violación de la obligación de presentar datos a fin de recibir fondos de la Unión Europea. Se notificó una irregularidad clasificada como sospecha de fraude.

3) En el contexto de la gestión y uso del programa de CTF del IAP II, la mayoría de las irregularidades constatadas fueron clasificadas como «infracción de las normas de contratación pública». Las autoridades nacionales competentes también detectaron irregularidades durante un control sobre el terreno en los locales del beneficiario. El *modus operandi* de la irregularidad era que el beneficiario, al realizar la contratación pública secundaria de los bienes y equipos, no comprobaron si los bienes y equipos tenían el certificado de origen expedido por la Cámara de Economía. Al establecer la irregularidad,



la autoridad pertinente declaró el gasto en cuestión como no elegible y recuperó el importe afectado por la irregularidad.

4) En el contexto de la gestión y uso del programa de CTF del IAP II, se estableció una irregularidad cuando la autoridad nacional pertinente (organismo intermedio, nivel 2) examinó el informe final del beneficiario. Durante el control de la documentación, estableció la existencia de una irregularidad que hizo sospechar de la existencia de fraude. Se organizó una reunión entre el organismo intermedio y el Servicio de Lucha contra el Fraude y las Irregularidades y los correspondientes organismos de la red de SNCLF (la fiscalía y el Ministerio del Interior). La conclusión de la reunión fue que todos los documentos pertinentes debían enviarse a la fiscalía para los procedimientos judiciales y que el organismo intermedio que estableció la irregularidad debía iniciar el procedimiento de recuperación. El *modus operandi* de la irregularidad era que el beneficiario había celebrado un acuerdo con el operador económico para la adquisición de los bienes. Una vez que la fiscalía adoptó las medidas oportunas en relación con el presunto fraude, su conclusión fue archivar el asunto. Sin embargo, en el marco del procedimiento administrativo, el beneficiario reembolsó el importe irregular con arreglo a la decisión de recuperación del organismo intermedio.

5) En el contexto de la gestión y uso de fondos del FEDER para el período 2007-2013, la autoridad de gestión, al realizar un control sobre el terreno, estableció una irregularidad que hizo sospechar de la existencia de fraude. Durante la tramitación del asunto, se celebraron reuniones entre la autoridad de gestión, el Servicio de Lucha contra el Fraude y las Irregularidades y los organismos pertinentes de la red de SNCLF (por ejemplo, la fiscalía y el Ministerio del Interior) en relación con las medidas apropiadas por el correspondiente organismo en relación con la sospecha de fraude. El *modus operandi* de la irregularidad fue que, durante los trabajos de reconstrucción de vías férreas, el operador económico utilizó material de peor calidad que el estipulado en el contrato. La irregularidad se clasificó como sospecha de fraude y se notificó a la fiscalía y a la OLAF. Además, la autoridad de gestión exigió al operador económico el reembolso del importe irregular correspondiente.

6) En una verificación administrativa por la autoridad de gestión efectuada el 9 de diciembre de 2015 (fecha de la detección — fecha del PACA) se constató que la ejecución no era coherente con la ficha técnica y el objeto físico del proyecto. Debido a esta constatación, se adoptó un acto administrativo para la retirada del proyecto. El 18 de diciembre de 2015, se dedujo el gasto del programa operativo y se adoptó el acto administrativo para la recuperación. El 14 de enero de 2016 se notificó a la administración tributaria competente que el municipio correspondiente tenía una deuda en relación con la recuperación de la financiación. La irregularidad se notificó en el IMS el 14 de enero de 2016.



El beneficiario recurrió al Tribunal de Cuentas competente, que fue informado del asunto por la autoridad de gestión el 8 de marzo de 2016. La decisión del Tribunal de Cuentas sigue pendiente.

Así, en el primer caso, que se refiere a un proyecto del FEDER y a la verificación administrativa realizada por la autoridad de gestión, la fecha del PACA es la fecha de adopción del acto administrativo para la exclusión del proyecto del programa operativo.

7) El proyecto fue seleccionado para el programa operativo «Desarrollo de los recursos humanos» para el período 2007-2013. El EDEL, la autoridad nacional de control, realizó un control sobre el terreno del proyecto y se constató que no existían pruebas suficientes de la ejecución de una parte del proyecto. La autoridad nacional de control emitió el informe de auditoría (fecha del PACA). Debido a las conclusiones del informe, gastos específicos se consideraron inadmisibles y quedaron excluidos. El acto administrativo de reembolso se adoptó pocos días después.

El segundo caso se refiere a un proyecto del Fondo Social Europeo y al control sobre el terreno efectuado por la autoridad nacional de auditoría. La fecha del PACA es la fecha en la que se emitió el informe de auditoría. El informe incluía el tipo de irregularidad y el importe no subvencionable y se comunicó al beneficiario.

8) La medida fue puesta en marcha por el Programa Operativo «Programa de Desarrollo Rural 2007-2013». La Decisión ministerial conjunta 704/2008 estableció las condiciones y modalidades para la ejecución de las medidas.

El servicio competente, un servicio regional de asuntos rurales y de silvicultura, realizó controles sobre el terreno y controles administrativos y publicó un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Decisión ministerial conjunta. Según el informe, el beneficiario incumplió sus obligaciones, ya que no presentó a tiempo la solicitud para el segundo y tercer pagos.

Se instó al beneficiario a que presentara sus alegaciones o, en su defecto, a que devolviese el primer pago. En marzo de 2016, el secretario general de una región de la UE adoptó el acto administrativo para la recuperación del importe.

En el tercer caso, que se refiere a un proyecto del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al control administrativo realizado por el organismo pagador, la fecha del PACA es la fecha del documento administrativo en que se registró por primera vez la irregularidad y el importe no subvencionable, y con respecto a la cual el beneficiario tuvo la posibilidad, con arreglo al Derecho nacional, de formular objeciones.

9) Los tipos de «evaluaciones por escrito» a efectos del PACA en un Estado miembro son las siguientes:



- un informe a raíz de las comprobaciones efectuadas con ocasión de un control sobre el terreno;
- un informe elaborado a raíz de las verificaciones de la gestión durante los controles administrativos efectuados por la autoridad de gestión (por ejemplo, controles documentales);
- un informe a raíz de las verificaciones administrativas realizadas por el organismo intermedio;
- un informe a raíz de una auditoría de la operación por la autoridad de auditoría;
- un informe a raíz de una investigación llevada a cabo por el servicio AFCOS;
- un informe a raíz de una investigación financiera llevada a cabo por la OLAF en el Estado miembro.

#### IV. 2 — Clasificación de una irregularidad como sospecha de fraude

10) En un Estado miembro, se sigue el siguiente procedimiento para archivar casos de sospecha de fraude si se abandona el proceso penal:

En los casos de sospecha de fraude (IRQ3), las autoridades de gestión están obligadas a remitir el asunto a la fiscalía. Si el fiscal decide que no existen motivos suficientes para abrir una investigación, o abandona una investigación abierta, la autoridad de gestión debe realizar un control administrativo y tomar una decisión de acuerdo con las tres opciones siguientes:

- **cancelar el caso en ausencia de irregularidad.** Esto solo es posible si la fiscalía afirma que no hay delito y el control administrativo establece que no hay infracción.
- **continuar con el procedimiento administrativo, manteniendo el caso como sospecha de fraude (IRQ3).** Esto sucede si, tras el control administrativo, la autoridad de gestión sigue opinando que existe una sospecha de fraude, aunque la fiscalía afirme que no hay delito. El caso puede archiversse después de concluido el procedimiento administrativo.
- **continuar con el procedimiento administrativo, reclasificando el caso como irregularidad (IRQ2).** Esto sucede si, tras el control administrativo, la autoridad de gestión considera que no existen sospechas de fraude, pero que sigue habiendo una irregularidad. El caso puede archiversse después de concluido el procedimiento administrativo.

Nota: sobre la base de la «mejor práctica» indicada *supra*, es importante tener en cuenta que algunos casos de «sospecha de fraude» podrían permanecer en el IMS como «sospecha



de fraude», incluso después de que el fiscal haya decidido no encausar. Esto puede ocurrir en casos en que las razones para abstenerse de enjuiciamiento son el escaso interés público, la insuficiencia de pruebas para iniciar un procedimiento penal, o la prescripción. No obstante, si el fiscal indica muy claramente que no se ha producido infracción o fraude, la situación del caso debe cambiarse de «irregularidad» a «ausencia de irregularidad», con consecuencias posteriores para la cancelación del asunto.

#### 11) Caso de un proyecto de investigación

La acumulación de ayudas no es fácil de detectar, especialmente cuando se comprueba solo la declaración del beneficiario. Los organismos intermedios que se ocupan de los proyectos de investigación financiados con fondos de la UE o nacionales utilizan una base de datos común que les permite buscar coincidencias en los nombres de los proyectos y de los investigadores. El cruce de datos está incluido en la lista de verificaciones. Al verificar un proyecto de investigación específico, se detectaron los siguientes hechos:

- El beneficiario había solicitado ayuda en distintas convocatorias de propuestas, algunas financiadas por los Fondos Estructurales y otras por el presupuesto nacional.
- La lista de investigadores incluía varias personas que trabajaban en proyectos diferentes, con un número total de horas trabajadas anormalmente elevado en algunos meses.
- También había similitudes en los nombres de los proyectos aprobados, que recibían ayudas de distintas fuentes (distintas de las convocatorias de propuestas).

La policía cooperó con uno de los organismos intermedios para efectuar una verificación administrativa de la situación. Las irregularidades deben comunicarse como sospecha de fraude cuando se abre la investigación administrativa (*inicio de un procedimiento administrativo o judicial a fin de determinar la existencia de un comportamiento intencionado*), y ciertamente cuando se decide remitir el caso a la fiscalía.

#### 12) Asunto relativo a cursos de formación financiados por el FSE

En este caso, el presunto fraude guardaba relación con la no impartición de una serie de cursos de formación. El organismo auditor había detectado un número anormalmente elevado de cursos seguidos por las mismas personas, según las listas de presencia presentadas por el beneficiario. Los datos también se contrastaron con la información disponible del organismo intermedio para otros cursos de formación, para los que el beneficiario había recibido fondos. El organismo de auditoría efectuó las verificaciones poniéndose en contacto con los asistentes y tuvo conocimiento de que, en la mayoría de los casos, de hecho solo habían asistido a un curso. El expediente se envió a la fiscalía y el importe total de la ayuda de la UE se notificó como sospecha de fraude. Según lo legalmente exigido por la convocatoria de propuestas, el beneficiario presentó un informe de auditoría sobre la ejecución del proyecto y los costes incurridos, pero este informe fue elaborado por un conocido del beneficiario.

13) Asunto relativo a un proyecto de formación financiado por el FSE

Las bases reguladoras de la convocatoria de propuestas exigían un informe de auditoría sobre la ejecución del proyecto y los costes soportados. Durante una auditoría de las operaciones, se confirmó que el informe de auditoría había sido elaborado por una persona vinculada al beneficiario. Una vez examinadas las pruebas y los estados financieros de los beneficiarios, se detectaron las siguientes irregularidades:

- ingresos no declarados;
- amortización y otros costes no elegibles asignados al proyecto;
- costes directos (salarios) y costes indirectos (alquileres) desproporcionados;
- número de asistentes de acuerdo con la lista de asistencia y los certificados expedidos inferior al declarado.

14) Un órgano de contratación favorecía sistemáticamente a determinados proveedores mediante criterios de adjudicación inadecuados. Se detectaron otras irregularidades:

- el beneficiario había presentado facturas de equipos nuevos que en realidad eran de segunda mano; el proveedor y el beneficiario estaban relacionados entre sí;
- el beneficiario vendió grano como si fueran semillas oficialmente certificadas en un Estado miembro de la UE, utilizando etiquetas oficiales falsas. El grano se vendió a agricultores, que obtuvieron ayuda adicional para la producción de trigo.

15) Después de que la fiscalía especializada de un Estado miembro presentara tres cargos en 2012 y 2013, se dictaron sentencias firmes en los casos A y B, contra un total de 5 personas físicas y 1 persona jurídica, mientras que una condena contra 1 persona física aún no es firme.

En ambos casos, empresas que ofrecen servicios turísticos y de hostelería celebraron acuerdos con el Ministerio de Economía sobre la cofinanciación de las inversiones previstas para la construcción de nuevas instalaciones o la renovación de las antiguas instalaciones utilizando fondos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Junto con la empresa que debía realizar las obras de construcción, elaboraron un plan que les permitió, presentando datos fraudulentos, reclamar pagos injustificados de fondos en virtud de dichos acuerdos.

El director de la empresa de construcción y el director de las operaciones de construcción de la empresa permitieron la elaboración de documentos de la empresa o de facturas provisionales que mostraban que la empresa había realizado determinadas obras para la empresa contratante que no se habían efectuado realmente. El supervisor de las obras confirmó las facturas provisionales, validándolas como solicitudes de pago por las obras. Las empresas contratistas pagaron estos créditos con dinero que la empresa de construcción les había transferido previamente en virtud de falsos contratos de préstamo a corto plazo. Por tanto, en la práctica, el trabajo del contratista no se había hecho, y no fue pagado por las empresas que contrataron las obras.



De conformidad con el acuerdo de cofinanciación, las empresas turísticas pidieron al Ministerio que reembolsase la parte de los costes en que habían incurrido presuntamente al pagar los servicios de construcción. Como prueba, presentaron facturas intermedias falsas y recibos por los trabajos realizados, defraudando así al Ministerio para que pagase 3,7 millones EUR a la primera empresa y 1,8 millones EUR a la segunda.

La persona jurídica B reembolsó los productos del delito durante el procedimiento concursal a petición del Ministerio. Por lo que respecta a A, el Tribunal Supremo anuló la decisión sobre el decomiso de los productos del delito porque el Ministerio y la entidad jurídica que se benefició de estos productos llegaron a un acuerdo en relación con una demanda de indemnización por daños y perjuicios por la víctima, que prevalece sobre el decomiso.

#### IV. 3 — Errores e irregularidades causados por actos administrativos

16) Se efectúa un pago intermedio, pero la autoridad de gestión transfiere menos dinero que el importe exigido por el beneficiario debido a un error administrativo. No hay incidencia financiera porque no hay dinero gastado erróneamente. El operador económico no se halla implicado en la infracción. Faltan estos dos elementos de la definición de «irregularidad», por lo que no se ha producido irregularidad alguna. Estos casos se consideran errores y no existe obligación de notificarlos.

17) Durante varios años, la normativa en materia de contratación pública en un Estado miembro redujo el plazo para la recepción de ofertas a 10 días antes del vencimiento. Muchos beneficiarios se atuvieron a la legislación nacional y no cumplieron el requisito establecido en el artículo 38, apartado 4, de la Directiva 2004/18, hasta que el error fue detectado y corregido. En tal caso, los operadores económicos no cometieron infracción, porque las instituciones estatales tienen el deber de adaptar la normativa nacional a los requisitos de las Directivas. Los pagos no elegibles se registran como errores; no figuran ni se notifican como irregularidades.

18) Las directrices de la autoridad de gestión para un régimen de ayudas determinado no mencionan el requisito de poner un cartel. Por tanto, muchos beneficiarios reciben ayuda pero no cumplen el requisito del artículo 8 del Reglamento 2006/1828 de la Comisión. El Estado miembro reembolsa estos pagos cuando el error se detecta y corrige. En tal caso, los operadores económicos están obligados a cumplir los requisitos de los Reglamentos de la Comisión, que son directamente aplicables. Como consecuencia de ello, deben establecerse las irregularidades para cada operación.



#### IV. 4 — Repercusión financiera

19) El beneficiario realizó un proyecto de desarrollo económico con un presupuesto aprobado de 70 000 EUR. La contribución pública al proyecto fue de 59 500 EUR (participación de la UE: 50 575 EUR; participación del Estado miembro: 8 925 EUR; contribución privada: 10 500 EUR). Durante el control de primer nivel se estableció que los servicios de consultoría adquiridos por 14 000 EUR (participación de la UE: 10 115 EUR, participación del Estado miembro: 1 785 EUR; contribución privada: 2 100 EUR) durante la ejecución del proyecto con cargo a la cofinanciación de la UE no eran elegibles por razones administrativas. La autoridad de gestión pagó parte de la financiación de los servicios de consultoría al beneficiario final y el gasto ya se había declarado a la Comisión (contribución pública pagada: 8 000 EUR; participación de la UE: 6 800 EUR; participación del Estado miembro: 1 200 EUR). De conformidad con la legislación de la UE, debe facilitarse la información siguiente en un informe de irregularidades sobre los aspectos financieros del asunto:

	Participación de la UE		Participación nacional		Contribución pública		Contribución privada		Total
8.1 Importe de los gastos	50 575,00	+	8 925,00	=	59 500,00	+	10 500,00	=	70 000,00
8.2 Importe de la irregularidad	10 115,00	+	1 785,00	=	11 900,00				
8.2.1 de lo cual no pagado	3 315,00	+	585,00	=	3 900,00				
8.2.2 de lo cual pagado	6 800,00	+	1 200,00	=	8 000,00				
8.3 Importe a recuperar	6 800,00	+	1 200,00	=	8 000,00				

