COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Tribunal de Cuentas Europeo

Evaluación intermedia de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa de la Unión de Lucha contra el Fraude y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INTRODUCCIÓN

El fraude y las actividades ilegales conexas pueden afectar gravemente a los intereses financieros de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros. Este problema es tanto más acuciante cuanto que el presupuesto total de la UE, en el marco de su presupuesto plurianual para el período 2021-2027 (marco financiero plurianual, MFP), ha crecido hasta alcanzar un volumen sin precedentes de alrededor de 1,8 billones EUR, en parte en respuesta a la pandemia de COVID-19. Para conservar la confianza de los ciudadanos y los contribuyentes, es fundamental usar el presupuesto de la UE de forma eficiente y adecuada, también en los Estados miembros. Por el contrario, una elevada prevalencia del fraude puede frenar el crecimiento económico y socavar la recuperación económica en general. Por tanto, mejorar nuestras defensas conjuntas contra el fraude, tanto dentro como fuera de la UE, desempeña un papel importante a la hora de reforzar la resiliencia de la UE en tiempos de particular incertidumbre.

Según el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los Estados miembros y la UE tienen la obligación conjunta de proteger los intereses financieros de la Unión. El panorama de la lucha contra el fraude ha experimentado cambios importantes a escala de la UE en la última década, a saber:

- la adopción de la Directiva sobre la lucha contra el fraude para proteger los intereses financieros de la UE a través del Derecho penal ([1]) en 2017;
- el inicio de las actividades operativas de la Fiscalía Europea en junio de 2021; y
- la revisión del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 ([2]) («el Reglamento de la OLAF») en 2020 para reforzar la eficacia de las investigaciones administrativas llevadas a cabo por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ([3]).

En general, se reconoce que la UE debe apoyar a los Estados miembros en su labor de protección de sus intereses financieros. A fin de cuentas, la mayoría de los casos de fraude e irregularidades se detecta, investiga y persigue a escala nacional.

Al igual que su predecesor, el programa Hércules III, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude proporciona financiación específica para la lucha contra el fraude a los beneficiarios admisibles de los Estados miembros y países asociados.

([1]) Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017).

([2]) 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), modificado: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO L 437 de 28.12.2020).

2. PROGRAMA DE LA UE DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude es el principal instrumento financiero de la UE dedicado a proteger los intereses financieros de la Unión frente al fraude, la corrupción o cualquier otra irregularidad.

El Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude establece los siguientes objetivos del Programa:

> «1. Son **objetivos generales** del Programa:
>
> a) proteger los intereses financieros de la Unión;
>
> b) apoyar la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y colaboración entre estas y la Comisión, con el fin de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.
>
> 2. Los **objetivos específicos** del Programa son:
>
> a) prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión,
>
> b) apoyar la notificación de irregularidades, incluido el fraude, que afecten a los fondos en régimen de gestión compartida y a los fondos de ayuda de preadhesión del presupuesto de la Unión;
>
> c) proporcionar herramientas para el intercambio de información y apoyo a las actividades operativas en el ámbito de la asistencia administrativa mutua en materia aduanera y agraria».

El artículo 13 del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude encomienda a la Comisión la realización de una evaluación intermedia del programa:

> «2. La evaluación intermedia del Programa se llevará a cabo una vez que se disponga de suficiente información sobre su ejecución y, a más tardar, cuatro años después del inicio de la ejecución del Programa.
>
> (…)
>
> 4. La Comisión comunicará las conclusiones de las evaluaciones, junto con sus observaciones, al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Tribunal de Cuentas, y las publicará en el sitio web de la Comisión».

El plazo de cuatro años tras el inicio del Programa finaliza el 31 de diciembre de 2024.

Durante los preparativos del presupuesto plurianual actual, se analizaron las irregularidades y los presuntos casos de fraude detectados durante la ejecución del presupuesto y notificados por los Estados miembros ([4]) de conformidad con el artículo 325, apartado 5, del TFUE. Este análisis puso de manifiesto que el impacto financiero perjudicial a lo largo de los años siguió siendo lo bastante elevado como para que la UE siguiera cumpliendo su obligación de proteger el presupuesto de la Unión a través de un instrumento como el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude.

El Programa se está ejecutando sobre la base de decisiones financieras anuales y programas de trabajo adoptados por la Comisión. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude ha fijado el presupuesto disponible de dicho Programa para el MFP 2021-2027 en 181,2 millones EUR.

En virtud del mencionado Reglamento, el Programa debe ejecutarse, en principio, en régimen de gestión directa, de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 ([5]) («el Reglamento Financiero»), o, de forma excepcional, en régimen de gestión indirecta con otro organismo contemplado en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero (por ejemplo, una organización internacional).

Según el artículo 5, apartado 2, del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, el Programa puede facilitar financiación en cualquiera de las formas previstas en el Reglamento Financiero, incluyendo, en particular, subvenciones y contratos públicos, así como el reembolso de los gastos de viaje y de estancia conforme a lo dispuesto en el artículo 238 del Reglamento Financiero. El Programa podrá proporcionar financiación para las actividades llevadas a cabo de conformidad con el Reglamento (CE) del Consejo n.º 515/97 ([6]), en concreto, para cubrir los tipos de gastos mencionados en la lista indicativa que figura en el anexo I de ese Reglamento.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 5, apartado 4, del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, cuando la actividad financiada implique la adquisición de equipo, la Comisión estará obligada, si procede, a implantar un mecanismo de

([4]) Los informes anuales con arreglo al artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la protección de los intereses financieros de la Unión (informes PIF) están disponibles en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_en?prefLang=es.

([5]) Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1). A partir del 30 de septiembre de 2024, este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L, 2024/2509, 26.9.2024). Sin embargo, dado que el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 era aplicable durante el período objeto de evaluación, todas las referencias al «Reglamento Financiero» dentro del presente documento se hacen en relación con dicho Reglamento.

([6]) Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1). La Comisión (OLAF) evaluó el Reglamento en 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

coordinación para asegurar la eficiencia y la interoperabilidad de todo el equipo adquirido con el apoyo de (otros) programas de la UE [por ejemplo, a través del Instrumento para Equipo de Control Aduanero (CCEI) de la DG TAXUD].

Las subvenciones concedidas en el marco del Programa podrán abarcar hasta el 80 % de los gastos admisibles. En casos excepcionales y debidamente justificados, si el proyecto propuesto es una «acción prioritaria» (de acuerdo con el programa de trabajo anual pertinente), este porcentaje podrá incrementarse hasta un máximo del 90 % ([7]), en las condiciones que se exponen a continuación.

1) Para la convocatoria de asistencia técnica, se podrá aumentar el porcentaje cuando:

i) la propuesta refleje las conclusiones de los informes anuales sobre la aplicación del artículo 325 del TFUE sobre la lucha contra el fraude, en particular, mediante la determinación de las situaciones de vulnerabilidad que supongan la mayor amenaza para la protección de los intereses financieros de la Unión; o

ii) la propuesta refleje las conclusiones del Informe Especial n.º 19/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los regímenes de importación ([8]).

2) Para la convocatoria de formación, se podrá aumentar el porcentaje cuando:

i) los proyectos emprendidos por organismos científicos o de investigación cumplan al menos uno de los criterios a) y b) siguientes, además del criterio c):

a) el proyecto se ha creado específicamente para promover estudios sobre Derecho penal europeo; o

b) el proyecto apoya la creación de redes en este ámbito; y

c) estas actividades están orientadas a la protección de los intereses financieros de la Unión; o

ii) los proyectos de formación cubran uno de los casos excepcionales enumerados para la convocatoria de asistencia técnica.

Los contratos públicos podrán adjudicarse a cualquier entidad jurídica que satisfaga los requisitos establecidos en el marco jurídico aplicable. La contratación pública se utiliza para adquirir acceso a bases de datos, financiar conferencias y recibir formación (especializada), así como para desarrollar herramientas informáticas específicas.

([7]) Artículo 8 del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, relativo a la cofinanciación: «El porcentaje de cofinanciación de las subvenciones concedidas en el marco del Programa no superará el 80 % de los gastos admisibles. Solo se concederá financiación por encima de dicho límite en casos excepcionales y debidamente justificados, que se fijarán en los programas de trabajo a que se refiere el artículo 11, y dicha financiación no superará el 90 % de los gastos admisibles».

([8]) https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=44169

Los beneficiarios admisibles del Programa son las administraciones nacionales o regionales de los Estados miembros o países asociados, organismos de investigación, institutos de enseñanza y entidades sin ánimo de lucro que se crearon en un Estado miembro y que han desarrollado su actividad en él durante al menos un año, así como organizaciones internacionales.

El 20 de marzo de 2024, la Comisión Europea y Ucrania firmaron un Acuerdo de Asociación que convierte a esta última en el primer país no perteneciente a la UE que ha formalizado su participación en el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2023.

3. EVALUACIÓN INTERMEDIA

Siguiendo las indicaciones del artículo 13 del Reglamento del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude y las directrices para la mejora de la legislación de la Comisión, la evaluación intermedia se vale de cinco criterios para evaluar el Programa:

- la **eficacia** del Programa en la consecución de sus objetivos y resultados esperados, incluida la sostenibilidad (durabilidad) del equipo y las herramientas adquiridos;
- el uso **eficiente** de recursos (financieros y humanos);
- la **coherencia** interna y externa del Programa con otros ámbitos de actuación de la UE;
- la **pertinencia** de todos los objetivos del Programa; y
- el **valor añadido de la UE** del Programa.

El período que abarca la evaluación va del 1 de enero de 2021 al 31 de julio de 2024. Esta evaluación se basa en las conclusiones de un estudio externo, finalizado en mayo de 2024 ([9]), que abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de enero de 2024.

4. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Para realizar la evaluación, la Comisión se apoyó principalmente en el estudio mencionado. También se basó en la evaluación *ex ante* de 2018 efectuada para preparar la propuesta legislativa del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, los programas de trabajo anuales de este y los resúmenes anuales sobre la ejecución del Programa elaborados por la Comisión y anejos al informe anual de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE («informes PIF»).

([9]) El estudio lo llevó a cabo ICF Belgium S.A., Bruselas. Disponible (en inglés) en: https://op.europa.eu/s/zXCm.

Se creó un grupo director interservicios de los servicios pertinentes de la Comisión para apoyar el proceso de evaluación.

La evaluación intermedia comprende los tres componentes del Programa —la parte «Hércules», el sistema de información antifraude (AFIS) y el sistema de gestión de irregularidades (IMS)—, todas las medidas financiadas en el marco de este y los trabajos preparatorios y de ejecución realizados por las partes interesadas para dichas medidas. También cubre las solicitudes de subvención de los beneficiarios potenciales (en el marco del componente «Hércules») que no prosperaron tras la evaluación de las propuestas, pues o bien no se concedió una subvención a las solicitudes admisibles debido a una falta de fondos, o bien las solicitudes no eran admisibles, ya que sus puntuaciones se situaban por debajo del umbral mínimo del 60 %.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

En general, sobre la base de las pruebas recopiladas, la evaluación llegó a la conclusión de que, hasta la fecha, el Programa ha cumplido satisfactoriamente sus objetivos generales y específicos. Haciéndose eco de las opiniones de muchos beneficiarios, la evaluación también llegó a la conclusión de que es necesario mantener un programa de financiación para apoyarlos en sus esfuerzos de protección de los intereses financieros de la UE. Los beneficiarios consideraron que los resultados obtenidos y el resultado global del Programa superaron ampliamente la inversión en tiempo, esfuerzo y costes necesaria para participar. Los participantes también consideraron el reconocimiento y la mejora de la reputación derivados de su participación en el programa como un activo valioso e inesperado.

5.1. Eficacia

La evaluación de todas las fuentes de datos disponibles indica que el Programa y sus actividades han sido eficaces. En concreto, en esta fase de la ejecución de los tres componentes del Programa, las actividades financiadas han mejorado (o podrían mejorar) la prevención, detección e investigación del fraude, así como de otras actividades ilegales que van en detrimento de los intereses financieros de la UE. Los tres componentes también podrían reforzar la cooperación transnacional y multidisciplinar. En general, en comparación con los valores de referencia determinados para cada componente, en relación con los indicadores de rendimiento empleados entre 2019 (Hércules III) y 2022 (Programa de la UE de Lucha contra el Fraude), la eficacia ha permanecido igual o ha mejorado desde el inicio del Programa en 2021.

La evaluación final de Hércules III señaló ciertos aspectos que podían haber obstaculizado la eficacia del programa; en particular, las administraciones de algunos Estados miembros carecían de los recursos necesarios para hacer frente a los requisitos administrativos del programa. A pesar de ello, se ha duplicado el número de solicitudes recibidas en los últimos años (de 2022 a 2024) para el «componente Hércules» del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude (propuestas de asistencia técnica). Este

aumento significativo muestra que los esfuerzos de la Comisión en 2022 y 2023 para organizar talleres para beneficiarios pasados y potenciales han logrado aumentar la sensibilización y el atractivo de las oportunidades de financiación de forma eficaz. Esta oferta de orientación ampliada también respondía a una recomendación de la evaluación del programa Hércules III en 2021.

Informar de manera más específica a los beneficiarios potenciales de las convocatorias de propuestas podría incrementar el número de solicitantes y de Estados miembros que participen en el programa, especialmente, países que actualmente presentan menos solicitudes o incluso ninguna.

Celebrar sesiones informativas específicas en las que participen los Estados miembros que informan de un elevado número de casos de fraude o irregularidades en la UE podría incrementar la tasa de participación y dar lugar a una distribución más equilibrada de los fondos entre los Estados miembros. No obstante, cabe señalar que, por diversas razones (por ejemplo, la disponibilidad de fondos nacionales), algunos países podrían no estar interesados en participar en el componente de subvenciones del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude.

La cooperación transnacional puede mejorarse ofreciendo incentivos a los beneficiarios para que creen equipos de proyectos multinacionales e impliquen a socios de otros Estados miembros.

En relación con la sostenibilidad (durabilidad), la evaluación demostró que las medidas financiadas por el Programa son sostenibles; es decir, produjeron efectos que persistieron tras la fecha de finalización del proyecto. El estudio reveló que la sostenibilidad de la asistencia técnica depende de la naturaleza y los costes del equipo adquirido. Los destinatarios de la formación y las conferencias señalaron que las oportunidades de creación de redes, en particular, las que implican la colaboración transfronteriza, se prolongarían más allá de la duración de los respectivos proyectos.

A diferencia del componente Hércules, el AFIS no ofrece apoyo financiero a los solicitantes para desarrollar proyectos. Su principal objetivo es facilitar el intercambio de información relacionada con el fraude entre las administraciones nacionales y de la UE pertinentes. La eficacia del AFIS puede evaluarse en función de sus resultados.

Un indicador clave de rendimiento para el AFIS es el número de elementos de información sobre asistencia mutua puestos a disposición y el número de actividades financiadas relacionadas con la asistencia mutua. Los objetivos anuales para este indicador se superaron en el período 2021-2023.

El indicador clave para evaluar el impacto de los resultados del AFIS es el nivel de satisfacción de sus usuarios, medido mediante encuestas periódicas dirigidas a estos. Los resultados de la última encuesta (2023) confirmaron que el AFIS es capaz de

proporcionar herramientas operativas para el intercambio de información en su ámbito de actividad.

Esta última encuesta también contenía preguntas sobre la funcionalidad y el rendimiento de la herramienta del IMS. La tasa de satisfacción combinada de los usuarios (con la funcionalidad y el rendimiento) del IMS fue de aproximadamente el 91 %. Esto es muy favorable en comparación con los resultados de 2019, en los que dicha tasa fue del 72 %.

Al mismo tiempo, las entrevistas con varios gestores de los países del IMS pusieron de manifiesto algunos ámbitos susceptibles de mejora. Por ejemplo, los formularios de notificación contienen demasiados campos, a veces con descripciones confusas.

Cabe señalar que no se trata únicamente de una cuestión de la OLAF / el IMS, sino que refleja una mayor demanda «general» de datos que deben registrarse, notificarse e intercambiarse para diversos fines, especialmente la rendición de cuentas y la trazabilidad.

El 1 de octubre de 2024 se lanzó una nueva versión del IMS que se sometió a una profunda actualización para ponerlo al día con las tecnologías más avanzadas. Esto mejoró la eficacia del sistema, creando al mismo tiempo las condiciones para prestar apoyo de forma más fácil y propiciar un desarrollo eficiente de los requisitos futuros. El trabajo técnico también se complementó con otras mejoras: se le dio un aspecto moderno, la navegación se hizo más fácil e intuitiva, se reforzó el motor de búsqueda, se mejoraron las estadísticas y se actualizaron los manuales de usuario.

La formación sobre el sistema nuevo y mejorado está prevista hasta finales de 2024 para todos los usuarios del IMS de la OLAF, los servicios de la Comisión y los Estados miembros.

La evaluación intermedia del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude señaló ciertos aspectos que podían haber obstaculizado su eficacia. La ya mencionada falta de recursos de las administraciones de los Estados miembros y la consiguiente incapacidad para hacer frente a los requisitos administrativos del programa pueden dar lugar a un menor número de solicitudes. Ofrecer más orientaciones a los solicitantes (de «Hércules») y los usuarios (de la herramienta IMS) podría ser fundamental para remediar esta situación.

5.2. Eficiencia

En general, la aplicación del primer componente del programa ha permitido a la UE y a las autoridades nacionales de investigación aprovechar sus recursos de manera más eficiente para luchar eficazmente contra los delitos graves que perjudican a los intereses financieros de la Unión. Aunque la mayoría de los proyectos de asistencia técnica y formación se encuentran aún en fase de ejecución, la evaluación pudo determinar los principales ámbitos en los que las subvenciones (Hércules) contribuyeron a una gestión más eficiente de los costes y recursos. Entre ellos, se incluyen la adquisición de equipo,

la recopilación, el análisis y el intercambio de datos relacionados con el fraude, las actividades de formación, el desarrollo de relaciones y las investigaciones.

El actual proceso de solicitud es significativamente mejor que en el Programa anterior, y las partes interesadas lo consideran muy eficiente. En el Programa actual, se han tenido en cuenta las observaciones y recomendaciones para simplificar el procedimiento de solicitud y proporcionar más orientación a los solicitantes, facilitadas en el marco de la evaluación final del programa Hércules III, lo que ha dado lugar a un incremento de las solicitudes cada año.

La mayoría de los solicitantes consideraron que las orientaciones e instrucciones facilitadas para preparar la solicitud eran claras y se podía acceder a ellas de manera sencilla. Los documentos de las convocatorias anuales publicados en el marco de cada programa de trabajo anual ofrecen una visión clara de las propuestas que pueden optar a financiación y presentan claramente los criterios de admisibilidad. La convocatoria también va acompañada de un manual en línea para la preparación y presentación de propuestas, que los solicitantes consideraron fácil e intuitivo de consultar.

La mayor facilidad de utilización para usuarios con discapacidad (por ejemplo, visual) también puede hacer que el proceso requiera menos recursos para algunos solicitantes.

El acuerdo de subvención ofrece a los destinatarios una buena flexibilidad presupuestaria que aumenta la eficiencia de los proyectos, ya que reduce la carga administrativa tanto para los beneficiarios como para los gestores de programas de la Comisión (OLAF).

La evaluación intermedia del primer componente del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude («Hércules») constató que los beneficiarios habían logrado cierto ahorro de costes. Un tercio de los beneficiarios estimó que esos ahorros eran muy significativos o significativos. Con respecto al componente técnico, los beneficiarios señalaron que la mejora de sus capacidades les permitía llevar a cabo operaciones de manera más eficiente en sus países. Otro factor importante es que esta mayor eficiencia tiene un efecto de bola de nieve y beneficia, a su vez, a los organismos asociados de la UE. Así pues, los participantes del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude están mejor equipados para responder a las solicitudes de asistencia mutua e investigaciones conjuntas con los organismos asociados de la UE.

Esta evaluación puso de manifiesto que el AFIS se ha hecho más eficiente. Por ejemplo, desde 2021 ha ofrecido apoyo técnico a una docena de operaciones aduaneras conjuntas. Los usuarios consideran que la financiación del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude para el IMS es un uso eficiente de los recursos. Sin embargo, resulta difícil evaluar la eficiencia general asociada a las mejoras introducidas en los dos sistemas con los datos disponibles para esta evaluación.

El análisis indica que el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude resulta ser un uso eficiente de los recursos de acuerdo con un análisis coste-beneficio. No obstante, cabe

señalar que, con los datos disponibles en esta fase intermedia del Programa, no es posible elaborar un análisis completo y cuantitativo de los costes y beneficios del Programa, ni monetizar todos los costes y beneficios para hacer una comparación directa.

5.3. Coherencia

Sobre la base del análisis de los programas pertinentes, así como de los resultados de la consulta a las partes interesadas realizada para la evaluación, se considera que el Programa es coherente en términos generales, tanto a nivel interno como externo. No obstante, se han detectado algunos posibles solapamientos o ámbitos susceptibles de mejora.

El estudio constató una mayor coherencia interna en comparación con el período de programación anterior, pues la estructura de tres componentes del Programa reduce la carga administrativa y simplifica la gestión de la financiación, la flexibilidad presupuestaria y la redistribución de los fondos entre los tres componentes.

En lo que respecta a la coherencia externa, la investigación se centró en una serie de programas pertinentes de la UE. El mayor riesgo de duplicación se detectó entre el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude y el Instrumento para Equipo de Control Aduanero y, en mucha menor medida, con otros dos programas de financiación facilitados por la DG TAXUD, a saber, el programa Aduana y el programa Fiscalis. En cuanto a los beneficiarios del programa, el Instrumento para Equipo de Control Aduanero proporciona apoyo financiero específicamente a las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Por el contrario, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude se centra (más) en las autoridades policiales, que no reciben financiación del Instrumento para Equipo de Control Aduanero. Este último se centra en las actividades aduaneras, en particular, en el desarrollo de la capacidad aduanera en los pasos fronterizos y la capacidad de los laboratorios aduaneros, mientras que el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude se centra en prevenir irregularidades (financieras) y comportamientos fraudulentos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.

Las consultas realizadas en esta evaluación no observaron ninguna duplicación destacable entre la financiación facilitada por la DG TAXUD a las autoridades aduaneras nacionales y las actividades financiadas en el marco del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude. Esto se debe, sobre todo, a las diferencias en el alcance de estos programas y al hecho de que las Direcciones Generales competentes colaboran estrechamente a distintos niveles y en diferentes fases del procedimiento de concesión. De esta forma, garantizan la coordinación y aportan claridad a los solicitantes y destinatarios sobre el funcionamiento de los programas y las actividades que pueden optar a financiación. Sobre la base de este estudio, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude sigue siendo, en general, coherente con los demás programas de financiación pertinentes, en consonancia con el período de programación anterior.

5.4. Pertinencia

La evaluación de la pertinencia concluye que las actividades del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude han sido en general pertinentes a lo largo de este período de evaluación, tanto para alcanzar los objetivos globales del Programa como para satisfacer las necesidades de sus solicitantes, destinatarios, participantes (Hércules) y usuarios (AFIS e IMS).

Hércules y el AFIS también se han considerado pertinentes a la hora de detectar y combatir las tendencias emergentes en el ámbito del fraude contra los intereses financieros de la UE, a pesar de algunas pruebas que señalan que Hércules se beneficiaría de un aumento significativo de recursos financieros, como se destaca en el presente informe.

Las tendencias actuales de comportamiento fraudulento muestran que los proyectos que apoyan la lucha contra el fraude digital necesitan una mayor financiación. Prestar apoyo continuo a las autoridades nacionales en la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que perjudican al presupuesto de la UE podría exigir un aumento considerable del presupuesto actual del Programa para cubrir los elevados costes de equipo o *hardware*, así como la necesidad de que los responsables políticos se mantengan al día de los avances tecnológicos.

Este incremento presupuestario también debe tener en cuenta la ampliación del ámbito geográfico del Programa a Ucrania, que ahora es país asociado, así como cualquier posible ampliación a otros (nuevos) países candidatos.

Los solicitantes y beneficiarios de financiación en el marco del componente Hércules indicaron una demanda sustancial de más apoyo a través de proyectos de asistencia técnica y actividades de formación, y destacaron la falta de apoyo similar procedente de fuentes nacionales o de otro tipo.

Por último, también podría ser necesario ampliar el presupuesto para cubrir la creciente proporción de solicitudes anuales de Hércules que, en la actualidad, no han recibido subvenciones, debido a los límites presupuestarios, es decir, alrededor de tres cuartas partes de las solicitudes recibidas en el marco de la asistencia técnica en los últimos años.

5.5. Valor añadido de la UE

Los datos analizados reflejan que, en general, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude funcionó bien con respecto a los indicadores de referencia sobre el valor añadido de la UE.

Los perceptores de fondos en el marco del componente Hércules presentaron un nivel muy elevado de satisfacción percibida y confirmaron que no habrían obtenido el mismo nivel de apoyo a nivel nacional. Todos los participantes en las encuestas específicas y los entrevistados confirmaron esta conclusión.

Los datos del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude sobre el AFIS indican un aumento constante cada año de la disponibilidad de información sobre asistencia mutua en el marco del Programa, que cumple los objetivos anuales de este indicador de forma regular.

Los datos reflejan, en general, una gran satisfacción con el IMS entre una mayoría sustancial de usuarios.

El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude aporta beneficios adicionales a través de su contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible clave. En concreto, el apoyo financiero de la UE a través de subvenciones de asistencia técnica contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible de reducir la desigualdad en y entre los países al reforzar los presupuestos de las administraciones nacionales.

Además, el Programa contribuye de forma indirecta a crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas mediante el apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad, en particular, a través de subvenciones para impulsar la transición digital, así como de las herramientas y el apoyo proporcionados por el AFIS y el IMS.

La participación de la OLAF también confiere una sólida credibilidad a las actividades de formación organizadas por varios beneficiarios, lo que da lugar a un mayor número de participantes y a una mayor visibilidad.

Al menos, deben mantenerse el nivel y el alcance de la financiación en el marco del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, ya que las observaciones de los solicitantes y beneficiarios muestran que este cubre un nicho único y que cualquier pérdida de oportunidades de financiación del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude dejaría un vacío significativo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resulta tranquilizador que la mayoría de las conclusiones presentadas en el informe del estudio ya se reflejan en gran medida en la aplicación actual del Programa de la UE de Lucha contra el Fraude. Así pues, esta evaluación no solo apoya la práctica actual de la Comisión, sino que también constituye un punto de referencia para la evolución futura del Programa.

Teniendo en cuenta las conclusiones presentadas en las secciones anteriores, la Comisión considera que el Programa ofrece una base sólida para ayudar a los Estados miembros y a los países asociados a hacer frente al panorama del fraude en constante evolución. Asimismo, tiene en cuenta la nueva configuración institucional europea con el comienzo de las operaciones de la Fiscalía Europea en 2021.

Se considera que el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude responde a los retos actuales de varias maneras.

En primer lugar, dado que cada vez se lleva a cabo un mayor número de actividades delictivas en el ciberespacio, el Programa ayuda a los Estados miembros a reforzar su capacidad digital para detectar e investigar el fraude. Por ello, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude apoya la adquisición de herramientas analíticas avanzadas y bases de datos y ofrece formación especializada en criminalística digital. Este tipo de apoyo está plenamente en consonancia con la nueva estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, que promueve firmemente la implantación de herramientas analíticas e informáticas avanzadas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el aumento del gasto de la UE en el marco del nuevo presupuesto y de NextGenerationEU, la mayor parte de la financiación facilitada por el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude se dirige a la lucha contra el fraude, también en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esta medida se ve respaldada por el hecho de que la UE ya ha establecido el Instrumento para Equipo de Control Aduanero para la adquisición, actualización y mantenimiento del equipo de control aduanero. Con un presupuesto de unos 1 000 millones EUR para el actual período de siete años, este instrumento ha liberado importantes recursos para el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude que antes se asignaban en el marco de Hércules III para financiar equipos y herramientas de control aduanero.

A una escala más operativa, al resumir las principales conclusiones de la evaluación en términos de recomendaciones para la futura aplicación, cabe destacar dos aspectos.

En primer lugar, las partes interesadas han pedido a la Comisión orientaciones más detalladas sobre cómo preparar una solicitud. Por tanto, la OLAF ofrecerá más apoyo y orientación a los solicitantes de subvenciones, sobre todo en aquellos países que son los miembros más recientes del Programa. La presencia en la web del Programa en la página externa de la OLAF se ampliará para ofrecer más información, mejores prácticas y manuales para el componente de subvención.

En segundo lugar, las conclusiones de la evaluación invitan a considerar el delicado equilibrio entre el firme deseo de reducir al mínimo la carga administrativa para los solicitantes y la necesidad de disponer de más información para la presentación de informes, el seguimiento y las evaluaciones posteriores. Este equilibrio no es fácil de alcanzar, y la Comisión podría estudiar la manera de perfeccionar sus instrumentos de información y hacer seguimiento de ellos con este fin.

Por lo que se refiere a la consistencia y la coherencia exteriores del Programa, los servicios de la Comisión se coordinan entre sí a la hora de preparar y adoptar sus programas de trabajo anuales para los instrumentos de financiación de la UE relacionados con la lucha contra el fraude y la corrupción.

En el marco del actual MFP, la Comisión ha desarrollado un marco transversal de evaluación y seguimiento para todos los programas de gasto. El programa también ha mejorado el marco actual mediante el desarrollo de un número adecuado de indicadores

específicos para los proyectos subvencionables que se utilizan para informar sobre los avances en la ejecución cada año en el resumen anual del Programa (como parte de los informes PIF de la Comisión). Desde 2017, todos los proyectos a los que se ha concedido una subvención están registrados en la herramienta «e-Grant» de la Comisión, una valiosa base de datos para la ejecución del Programa.

Esta evaluación intermedia ha servido de base para una futura evaluación de impacto, teniendo en cuenta los preparativos legislativos para el próximo Programa. La pertinencia continua y el creciente tamaño del Programa en cuanto a actividades dentro de sus componentes, tal y como ha puesto de manifiesto esta evaluación, constituyen motivos que justifican apoyar una ampliación considerable del presupuesto general para el futuro Programa (2028-2034).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se considera que el Programa es eficiente, eficaz, pertinente y coherente, además de aportar un importante valor añadido de la UE. La Comisión seguirá apoyando de forma activa a las autoridades de los Estados miembros y de los países asociados para reforzar su capacidad de lucha contra el fraude y las actividades irregulares que afectan al presupuesto de la UE.

La Comisión seguirá estudiando la manera: i) de mejorar la orientación facilitada a los solicitantes; ii) de actualizar el tipo de actividades financiadas, teniendo en cuenta el rápido progreso tecnológico; y iii) de garantizar una coordinación sistemática y continua a nivel de la Comisión, así como la coherencia entre el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude y otros programas de la UE.