

LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS  
DE LA UNIÓN EUROPEA

Colección LIBROS DE LA FUNDACIÓN ADUANERA  
LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS  
DE LA UNIÓN EUROPEA  
Edita: Arola Editors  
Polígon Francolí, parcel·la 3  
43006 Tarragona

Primera edición: Julio 2018  
© Manuel González-Jaraba  
© de esta edición: Arola Editors

Impresión: Gràfiques Arrels  
ISBN: 978-84-949074-2-5  
D.L.: T 998-2018

MANUEL GONZÁLEZ-JARABA

**LA PROTECCIÓN DE LOS  
INTERESES FINANCIEROS  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

**fundación  
aduanera**  
Fundación para la  
Difusión del Conocimiento  
y el Derecho Aduanero



**AROLA EDITORS**



## ÍNDICE

<b>I. Planteamiento general de la cuestión</b>	9
Concepto de “intereses financieros”	11
Concepto de “protección”	16
Medidas de protección	18
Personas responsables	19
Órganos de control	20
Conclusiones	26
<b>II. El presupuesto de la Unión Europea</b>	29
Generalidades	31
El marco financiero plurianual	31
El presupuesto de la Unión	39
<b>III. Ingresos y gastos en el presupuesto de la Unión</b>	53
Los ingresos en el presupuesto de la Unión	55
Comparativa entre los distintos recursos propios	84
<b>IV. La protección de los intereses financieros en vía administrativa</b>	99
Ámbito de la protección	101
Límites de la protección	101
Medidas de protección	104
Los controles vinculados a la protección en el ámbito administrativo	111
<b>V. La protección de los intereses financieros en vía penal</b>	143
Generalidades	145
Evolución de la armonización normativa en vía penal	146
Controles dirigidos a la denuncia de delitos contra los intereses financieros de la Unión	156
Órganos específicos vinculados a la persecución del fraude en vía penal	157
<b>VI. La gestión de los intereses financieros</b>	167
Generalidades	169
Evolución de las normas de gestión	169
El control de la correcta gestión de los recursos propios	179



# I. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA CUESTIÓN





### *Concepto de “intereses financieros”*

Cuando se procede al examen y análisis de un tema en apariencia espinoso como el de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, la primera pregunta que surge, con carácter inmediato y lógica aplastante, es cuáles son esos “intereses financieros” que una entidad supranacional de tal relevancia posee y por los que debe velar.

Para lograr una respuesta adecuada hemos de partir de las nociones más elementales relacionadas con el asunto que nos concierne, aclarando que en su sentido más común, el término “finanzas” está vinculado a los bienes de carácter esencialmente monetario cuya titularidad detenta una persona física o jurídica (la definición del diccionario de la Real Academia es la de “caudales, bienes”) y por extensión, tanto en una economía privada como pública, al conjunto de los ingresos y los gastos, así como a la administración de los mismos (en el marco económico aludir a las “finanzas” es referirse a la gestión de los fondos de que se dispone). Es evidente que cualquier organismo, como cualquier empresa, debe procurarse los medios suficientes no sólo para funcionar aceptablemente sino para poder cumplir todos los fines ajenos a su propia estructura, y por descontado conservar y utilizar adecuadamente los bienes con los que cuenta so pena de verse en dificultades, y esta necesidad se advierte aún más claramente en una asociación de países con la amplitud, complejidad y trascendencia de la Unión Europea, que desde los Tratados de Maastricht (7 de febrero de 1992) y Lisboa (13 de diciembre de 2007) ha incrementado considerablemente sus funciones y metas, iniciando una andadura común imparables –a pesar de los múltiples problemas de todo orden surgidos– en los planos político, social y económico. Al ofrecer esta visión general y esquemática de la materia que intentamos analizar ya hemos avanzado, sin embargo, bastante, situándonos en un territorio preciso y reconocible, y estaremos preparados para adentrarnos en una concepción más específica de la materia.

En el marco comunitario, y acudiendo al Tratado de la Unión Europea en vigor (tras las modificaciones efectuadas mediante el fundamental Tratado

de Lisboa de 13 de diciembre de 2007) en éste se señala, de forma genérica, en su artículo 6, apartado 3, que “*La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados*”.

De manera más concreta, en la Sexta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el que se desarrolla el anterior, se plasman las disposiciones relativas a las Finanzas de la U.E (Título II), y dentro de este Título, en el artículo 310, se establece que “*Todos los ingresos y gastos de la Unión deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto*”, añadiéndose que “*El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión*” y que “*El presupuesto se ejecutará con arreglo al principio de buena gestión financiera*”,

En relación con la elaboración y aprobación del presupuesto de la Unión, el artículo 312 hace referencia, a su vez, al llamado *marco financiero plurianual*, que contiene las líneas generales a las que deben ajustarse los presupuestos comunitarios durante un determinado periodo temporal. Así, actualmente está vigente el Reglamento 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020.

En la práctica, las instituciones encargadas de *elaborar y aprobar* el presupuesto son, respectivamente, la Comisión y el Parlamento Europeo, este último teniendo en cuenta el proyecto presentado por la Comisión y tomando en consideración la posición al respecto del Consejo. En cuanto a su *ejecución*, el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que “*La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera*”, añadiendo que “*El reglamento determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan. Establecerá asimismo las responsabilidades y las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos*”.

De este modo ya tenemos esbozada la balanza presupuestaria de la Unión, íntimamente conectada con los intereses financieros, en cuyos platillos habremos de situar, siguiendo lo previsto en el artículo 310 que acabamos de

transcribir y con el fin de mantener el indispensable equilibrio, los ingresos y los gastos comunitarios. Con los primeros se cubren los créditos presupuestarios, a los que se aplican los segundos, y tanto la Comisión Europea como los Estados miembros tienen una responsabilidad compartida a la hora de aportar los ingresos específicamente regulados en la normativa común y ejecutar debidamente el presupuesto aplicando los gastos a los fines establecidos. Esta responsabilidad dual se bosqueja de manera general en el artículo 4 del Tratado con el que, el 7 de febrero de 1992, se puso en marcha en Maastricht la Unión Europea, terminología con la que se quería expresar, de manera significativa, un ligamen entre los socios superior al meramente económico, con un alcance global que abarcase todos los ámbitos posibles, como la política exterior, el medio ambiente, la seguridad o la defensa. En efecto, en el citado artículo 4 se señala que “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”, y asimismo que “Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”.

Avanzando un poco más, el artículo 311 del texto legal que venimos examinando contempla los ingresos que van a servir para confeccionar las partidas del Presupuesto, y en el citado artículo 4 se hace referencia a una terminología que nos interesa especialmente, al disponerse que “Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, *el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios*”. Además, el artículo 310, resaltando la importancia de los *recursos propios* para la elaboración del presupuesto de la Unión, establece una limitación de éste vinculada a dichos ingresos, reglados y asegurados, al señalar que “A fin de garantizar la disciplina presupuestaria, la Unión no adoptará actos que puedan incidir de manera considerable en el presupuesto *sin dar garantías de que los gastos derivados de dichos actos puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios de la Unión* y dentro del marco financiero plurianual a que se refiere el artículo 312”. De nuevo este último precepto insiste sobre esta barrera de gran relevancia, reflejo del principio de prudencia presupuestaria, al especificar que “El marco financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión *dentro del límite de sus recursos propios*”.

Por tanto, ya tenemos dos elementos fundamentales en la concepción técnica de los “intereses financieros” a la que queremos llegar: uno de ellos es el presupuesto de la Unión Europea, y el otro se sitúa en uno de los platillos de

la balanza presupuestaria: el de los ingresos con los que se finanza la Unión Europea, mediante los que se confeccionan las distintas partidas de su presupuesto y en los que destacan los llamados “*recursos propios*” que nos interesan especialmente, los cuales, dado su carácter fijo y su íntegra pertenencia a la esfera comunitaria, son absolutamente esenciales para el adecuado funcionamiento de la Unión.

El último elemento, que se sitúa en el otro platillo de la balanza, es el de los gastos, y al respecto, el artículo 314 nos aclara que “Cada institución, excepto el Banco Central Europeo, elaborará, antes del 1 de julio, un *estado de previsiones de sus gastos* para el ejercicio presupuestario siguiente”. Debe tenerse en cuenta que tales gastos no sólo se refieren al funcionamiento interno de las instituciones y organismos comunitarios, sino también, como es lógico, a los distintos fondos de financiación de proyectos y actuaciones destinados a los países miembros e incluso a terceros países, como veremos en su momento.

Aunque en este punto ya hemos llegado lejos en nuestro análisis de la cuestión, es lo cierto que no encontramos en la normativa general de la Unión una definición expresa de lo que debe entenderse por *intereses financieros*. En efecto, aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se refiere, en sus artículos 310 y 325, a la necesidad de protegerlos, no indica con precisión cuáles son los mismos. De igual modo ocurre con el Convenio de 26 de julio de 1995, firmado por todos los Estados miembros, en relación con “*la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*”, y por tanto vinculado específicamente a la materia, en el que se hace referencia, directamente, a los actos constitutivos de fraude y a las medidas, centradas en la vía penal, para combatirlos, sin mayores concreciones conceptuales, y con el Reglamento 2988/95, que versa sobre el mismo asunto y desarrolla el Convenio en vía administrativa, en el que se da por supuesto el concepto de “intereses financieros” y se define únicamente lo que se entiende como “irregularidad” vinculada a los mismos. Hemos de llegar a la reciente Directiva 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*” para encontrar, por fin, en una norma de carácter general, un concepto de “intereses financieros” que se refleja en el artículo 2, donde se expone que “*A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: a) «los intereses financieros de la Unión»: todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados a:*

i) *el presupuesto de la Unión,*

ii) *los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos”.*

En un sentido semejante, el más amplio posible, se definen también los intereses financieros en una norma específica, el Reglamento 883/2013 de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), en cuyo artículo 2 se precisa que “*los “intereses financieros de la Unión” incluirán los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión Europea así como los cubiertos, gestionados o supervisados por los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos”.*

Dicho concepto cuadra perfectamente con lo que hemos venido indicando en relación con la confección del presupuesto de la Unión y *la totalidad de los ingresos y gastos que forman parte del mismo*. Ahora bien, como también hemos advertido, es evidente que dentro de los ingresos cobran un papel de máxima relevancia los denominados “*recursos propios*”, sobre los que centraremos nuestro análisis. Esa gran importancia se pone de manifiesto en unas cifras concretas tomadas del Presupuesto de la Unión para el año 2018, en el que, siendo el importe total de los ingresos de 144.680.980.690 euros, de ellos, los relativos a los *recursos propios* ascienden a 142.832.334.754 euros, de tal manera que el 99% de los ingresos corresponde, precisamente, a dichos recursos, y el resto, tanto por su carácter cambiante como por su escasa relevancia en el conjunto, puede ser calificado meramente como secundario o complementario.

Teniendo en cuenta lo que venimos exponiendo conviene incidir desde ahora en una distinción esencial: el concepto de intereses financieros propio de la vía penal, ofrecido por la Directiva 2017/1371 (“*todos los ingresos, gastos y activos*”), es el más extenso posible, abarcando *la totalidad de dichos elementos integrantes del presupuesto* de la Unión, mientras que en la esfera administrativa (dejando al margen los gastos) queda reducido a los ingresos fundamentales, es decir a los *recursos propios*. Así, el artículo 1 del Reglamento 2988/95, por el que se regula la protección de los intereses financieros en dicha vía precisa, en relación con las acciones consideradas como atentatorias a los intereses financieros, que éstas han de ir dirigidas a “*la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios* percibidos directamente por cuenta de las Comunidades...”.

En conclusión, hemos de tener presente en todo momento la existencia de esta doble concepción de los “intereses financieros”, más o menos amplia dependiendo del punto de vista, administrativo o penal, con el que la materia se analice, si bien debe recordarse que el peso de los ingresos no procedentes de los recursos propios es a todas luces menor, lo que no quiere decir que no deban controlarse convenientemente, sin que pueda descartarse la existencia en ellos de irregularidades a las que ha de darse una respuesta punitiva.

### *Concepto de “protección”*

Sentado lo anterior, y delimitado el concepto de “intereses financieros”, la segunda pregunta que se nos plantea es en qué consiste exactamente la *protección* de tales intereses.

Una pista esencial al respecto nos la proporciona la propia terminología empleada por el legislador comunitario, que utiliza precisamente la palabra *protección* y no otra (palabra sobre la que no hay posibilidad de traducción ambigua o inadecuada, ya que en la versión inglesa también consta *protection*, así como en la francesa), y el verbo “proteger”, en su sentido más estricto, y de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, significa “Amparar, defender a alguien o algo”. Es evidente, por tanto, que si alguien o algo se “protege” es para *prevenir o contrarrestar un daño*, y en ese sentido debe distinguirse dicha *protección* de la *gestión* de las finanzas de la Unión, que es cosa distinta, aunque también, naturalmente, desde un punto de vista laxo, una adecuada gestión implique “protección” de los intereses financieros.

A estos efectos conviene advertir desde ahora que la correcta gestión o administración de los intereses financieros no se incluye en el ámbito de la protección de éstos ni forma parte, desde luego, del principal objetivo que se ha marcado el autor al redactar la presente obra, lo que no implica que, con el fin de tener una visión de conjunto, por otro lado necesaria, no se le dedique un capítulo final.

Al hilo de lo que venimos exponiendo, ha de destacarse que la norma *ad hoc* vigente en materia de protección de intereses financieros de la U.E en el marco administrativo, esto es, el Reglamento 2988/95, de 18 de diciembre de 1995, cuyo título precisamente, se refiere de forma expresa a “*la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*”, ya en el tercer Considerando de su Exposición de Motivos nos proporciona luz sobre las razones de su existencia, mediante la frase “es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades”, por lo

que, si aún existía alguna duda, de la lectura de lo anterior resulta evidente que la *protección de los intereses financieros equivale a combatir los perjuicios causados a los mismos*, algo que es aún más transparente cuando los siguientes considerandos se centran en las irregularidades y su control, incluyendo el fraude (“como comportamiento irregular se entiende, asimismo, el comportamiento de fraude según aparece definido en el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas”). Y en el artículo 1 de tal norma se despeja todo posible resto de confusión al señalarse que “Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a *controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades* respecto del Derecho comunitario”, añadiéndose que “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*”.

En este sentido, una importante concreción sobre dónde debe centrarse la protección nos la ofrece el Convenio, al que antes se ha hecho sucinta referencia, suscrito en 1995 por todos los Estados miembros y publicado, con carácter previo al Reglamento 2988/95, como Acto del Consejo de 26 de julio de 1995 (“Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas” 95/C 316/03) en el que, en su artículo 1, se precisa que “A efectos del presente Convenio será constitutivo de fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas (...) en materia de ingresos, cualquier acción u omisión intencionada relativa:

— a la *utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos*, que tengan por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

— al *incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información*, que tenga el mismo efecto;

— al *desvío de un derecho obtenido legalmente*, que tenga el mismo efecto.”

Y, de modo semejante, en materia de gastos, “cualquier acción u omisión intencionada relativa:

— a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos precedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

— al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;

— al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio”.

### ***Medidas de protección***

Una tercera cuestión que hemos de abordar en esta visión general del asunto es la de las *medidas con las que se lleva a la práctica dicha protección*, medidas que de acuerdo con la normativa vigente pueden ser tanto *de carácter administrativo como penal*.

Las primeras vienen reguladas en una norma que las recoge exclusivamente, el Reglamento 2988/95, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que se limita, como se indica en su Título II, a las “*Medidas y sanciones administrativas*”, y por tanto reduce su alcance a dicho ámbito, refiriéndose en los artículos 4 y 5 a las acciones concretas a llevar a cabo, que son de dos tipos: de liquidación y de sanción. En cuanto a las primeras, reguladas en el artículo 4, éste hace referencia al abono de las cantidades debidas o el reembolso de las cantidades indebidamente percibidas. En cuanto a las segundas pueden consistir en sanciones de carácter pecuniario o de otro orden. Ello no obstante ya en el propio Reglamento, y en su artículo 6, se refleja el principio *non bis in idem*, al hacerse referencia a las posibles sanciones penales como consecuencia de las actuaciones fraudulentas reflejadas en el artículo 1 y a la necesidad, cuando esto ocurra, de interrumpir el procedimiento administrativo.

En cuanto a las medidas penales, el Convenio para la protección de los intereses financieros suscrito por los países miembros en 1995 precisaba, en relación con las mismas, que cada Estado miembro adoptaría las medidas necesarias y adecuadas “para trasladar al Derecho penal interno las disposiciones del apartado 1 de manera que los comportamientos que contemplan supongan una infracción penal”.



Por su parte, la actual Directiva 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*, es muy clara cuando en su Exposición de Motivos advierte que “La presente Directiva debe obligar a los Estados miembros a disponer en su Derecho nacional *sanciones penales para los actos de fraude* y para los relacionados con el fraude *que afecten a los intereses financieros de la Unión* a los que se aplica la presente Directiva”, añadiendo que “Los Estados miembros pueden en principio seguir aplicando medidas y sanciones administrativas en paralelo en el ámbito cubierto por la Directiva. Al aplicar la normativa nacional que transponga la presente Directiva, los Estados miembros deben, no obstante, garantizar que la imposición de sanciones penales por las infracciones penales previstas en la presente Directiva y de medidas y sanciones administrativas no dé lugar a una vulneración de la Carta”. En concordancia con su objeto, se dedica el Título II a las *“infracciones penales relativas al fraude que afecta a los intereses financieros de la unión”*.

En su momento analizaremos más detalladamente ambas vías de protección, administrativa y penal.

### ***Personas responsables***

Situándonos en el ámbito de las medidas administrativas, reguladas por el vigente Reglamento 2988/95, conviene tener presente que las irregularidades o fraudes que hay que combatir no son las cometidas por instituciones u organismos de la Unión o de los Estados miembros (que se controlan y sancionan de otra manera y por otros cauces) sino por los *“agentes económicos”* a los que se refiere expresa y únicamente el artículo 1 del texto legal citado. Y el concepto de *“agentes económicos”* se nos ofrece en el artículo 7 del Reglamento al que nos referimos, que lo circunscribe a *“las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica”*.

En la esfera penal, sin embargo, la concepción del responsable, como no puede ser de otro modo, es más amplia, y se extiende no sólo a los interesados y obligados tributarios sino también *a la propia Administración*, para castigar las conductas irregulares de los funcionarios que forman parte de la misma. Así, ya en el año 1996 se publicó un protocolo, de 27 de septiembre, al Convenio de 1995 en el que, en su Exposición de Motivos se indicaba que obedecía a la necesidad de ampliar las medidas de carácter penal a *“los actos*