

IV

(Información)

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMITÉ DE VIGILANCIA DE LA OLAF

Informe de actividad del Comité de Vigilancia de la OLAF**(enero de 2012-enero de 2013)**

(2013/C 374/01)

Miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF**Johan DENOLF**

Presidente

Comisario en Jefe, Director de la Dirección de Delitos Económicos y Financieros de la Policía Federal y miembro de la Unidad de Inteligencia Financiera, Bélgica

Herbert BÖSCH

Antiguo diputado al Parlamento Europeo

Antiguo Presidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, Austria

Catherine PIGNON

Fiscal General del Tribunal de Apelación de Angers, Francia

Rita SCHEMBRI (hasta marzo de 2013)

Directora General del Departamento de Auditoría Interna e Investigaciones de la Oficina del Primer Ministro, Malta

Christiaan TIMMERMANS (hasta diciembre de 2012)

Antiguo Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Países Bajos

Jens MADSEN (desde enero de 2013)

Fiscal del Estado para Delitos Económicos e Internacionales, Dinamarca

Tuomas PÖYSTI (desde marzo de 2013)

Auditor General de Finlandia, Presidente del Tribunal de Cuentas, Finlandia

ÍNDICE

	Página
PREFACIO DEL PRESIDENTE	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. SUPERVISIÓN DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA OLAF	4
1. Ámbito de aplicación de los acuerdos de seguimiento y trabajo del CV con la OLAF	4
1.1. <i>Alcance del seguimiento</i>	4
1.2. <i>Aplicación de nuevos acuerdos de trabajo con la OLAF</i>	5
2. Seguimiento de la función de investigación de la OLAF por iniciativa del Comité de Vigilancia	5
2.1. <i>Instrucciones al personal sobre los procedimientos de investigación y aplicación de estos</i>	5
2.2. <i>Dictámenes e informes del CV sobre casos individuales</i>	7
3. Seguimiento de la función de investigación de la OLAF — Información sobre casos individuales enviada por el DG de la OLAF	8
3.1. <i>Información facilitada al CV</i>	8
3.2. <i>Apreciaciones del CV</i>	10
3.3. <i>Reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999</i>	12
III. GESTIÓN DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA OLAF	13
1. Prioridades de investigación de la OLAF	13
2. Organización administrativa, presupuesto y política de personal en relación con la función de investigación de la OLAF	13
2.1. <i>Presupuesto</i>	13
2.2. <i>Organización administrativa y política de personal</i>	13
IV. RELACIONES CON LA OLAF, LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS PARTES INTERESADAS	14
1. Relaciones con la OLAF	14
2. Relaciones con las instituciones de la UE	14
3. Relaciones con otras partes interesadas	15
V. MÉTODOS DE TRABAJO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA	15
1. Reuniones y ponentes	15
2. Secretaría	15
ANEXO I	16
ANEXO II	17
ANEXO III	21

PREFACIO DEL PRESIDENTE

El actual Comité de Vigilancia de la OLAF entró en funciones en enero de 2012 y este informe que me complace presentar abarca nuestro primer año de ejercicio.

El Comité de Vigilancia se ha comprometido a apoyar a la OLAF en el ejercicio de su mandato de lucha contra el fraude, la corrupción y las actividades irregulares que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea, así como a reforzar su independencia mediante el seguimiento periódico de su función de investigación, el asesoramiento y, cuando proceda, la crítica constructiva. A este fin, durante todo nuestro período de actividad hemos intentado perfilar una imagen completa de la manera en que la OLAF ejecuta sus funciones de investigación, llevando a cabo el seguimiento de sus casos a la luz de los nuevos procedimientos establecidos en 2012 por el Director General de la OLAF y examinando su nueva estructura organizativa con el propósito de determinar si ofrece un espacio óptimo para llevar a cabo el trabajo de la OLAF de forma eficiente y económica.

Durante su primer año de mandato, el nuevo Comité de Vigilancia se enfrentó a diversos cambios significativos: la reorganización interna de la OLAF y la adopción de las nuevas Instrucciones de la OLAF al personal sobre procedimientos de investigación, los nuevos acuerdos de trabajo entre la OLAF y el Comité de Vigilancia y la reforma en curso del Reglamento (CE) n° 1073/1999. Las discrepancias entre la OLAF y el Comité de Vigilancia en cuanto a la ejecución de las tareas encomendadas a esta también plantearon ciertas dificultades. La dimisión de un miembro de la Comisión Europea a raíz de una investigación realizada por la OLAF y el seguimiento de la investigación correspondiente por el Comité de Vigilancia representaron otro reto importante para el nuevo Comité.

No obstante, hemos presentado diversos dictámenes e informes contundentes en los que hemos analizado cómo ejerce la OLAF su función de investigación, la reforma propuesta del Reglamento (CE) n° 1073/1999 o el presupuesto de la OLAF.

Los miembros del Comité de Vigilancia se esfuerzan, como organismo, en que sus relaciones de trabajo con la OLAF sean óptimas. Sin embargo, es normal que exista cierto grado de tensión sana entre la OLAF y el Comité, como sucede en cualquier relación entre supervisor y supervisado. El Comité hará todo cuanto sea posible a fin de mejorar el entendimiento mutuo, para lo cual, en su segundo año de mandato, tomará la iniciativa de proponer nuevos acuerdos de trabajo basados en su visión de las tareas que tiene encomendadas. De conformidad con el Reglamento (CE) n° 1073/1999, el Comité se considera un órgano de control que utiliza un sistema de matriz para determinar y llamar la atención sobre los problemas sistémicos: muestreo en horizontal y control de casos individuales en vertical. Con todo, nuestro objetivo último como Comité independiente es y seguirá siendo ayudar al Director General en el desempeño de sus funciones y, de esta manera, contribuir a mejorar la efectividad de las investigaciones de la OLAF y a reforzar la independencia de su función de investigación. Tenemos la firme intención de seguir avanzando por esta vía.

Me gustaría especialmente felicitar a la Secretaría del Comité y darle las gracias por su generosa colaboración y el inestimable apoyo que nos ha prestado durante todo nuestro período de actividad.

Johan DENOLF

Presidente del Comité de Vigilancia de la OLAF

I. INTRODUCCIÓN

1. La función del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (en lo sucesivo, «el CV»), se establece en el Reglamento (CE) n° 1073/1999 ⁽¹⁾ y en la Decisión por la que se instituye la Oficina ⁽²⁾. El CV es el garante de la independencia de la OLAF y supervisa las funciones de investigación de la OLAF mediante un seguimiento periódico con el que se pretende asegurar la realización adecuada de las investigaciones. El seguimiento por el CV de la función de investigación de la OLAF se realiza con arreglo al Reglamento interno del CV ⁽³⁾. En particular, se basa en el examen de los expedientes de los casos individuales de la OLAF y otros datos disponibles para el CV que permiten extraer conclusiones y recomendaciones generales y específicas que se comunican al Director General de la OLAF (en lo sucesivo, «el DG de la OLAF») y, si procede, a las instituciones pertinentes de la UE.

2. La supervisión de los casos individuales resulta esencial para extraer conclusiones sistémicas o genéricas e identificar posibles deficiencias sistémicas en la función de investigación de la OLAF. El CV se centra especialmente en examinar si en las investigaciones de la OLAF se respetan los derechos fundamentales y las garantías procedimentales y si los casos se tramitan de manera eficiente y efectiva, en el plazo previsto y con arreglo a las normas y disposiciones legales pertinentes.

3. Evidentemente, ello requiere el acceso necesario al trabajo de investigación sobre los casos de la OLAF, que la Oficina garantizó de manera continuada hasta marzo de 2012. Sin embargo, al principio del mandato del actual CV, el DG de la OLAF introdujo nuevas disposiciones en relación con el acceso del CV a la información pertinente sobre los casos de la OLAF, lo que dificultó al CV el adecuado desempeño de sus tareas, al no poder contar puntualmente con información suficiente.

4. Este hecho ha determinado las actividades del CV durante el período de referencia. El tiempo y los recursos dedicados a tratar con el DG de la OLAF, en reuniones y en una amplia correspondencia, la recuperación de las herramientas de supervisión del CV fueron considerables. Las disposiciones de trabajo provisionales que se adoptaron no resultaron efectivas.

5. No obstante, el CV aceptó por unanimidad dos dictámenes formales, un documento de posición y un informe. Asimismo, examinó 83 casos enviados a las autoridades judiciales nacionales y 188 informes de la OLAF sobre casos de duración superior a nueve meses (en lo sucesivo, «los informes de nueve meses»). También analizó el texto de la reforma del Reglamento

⁽¹⁾ Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136 de 31.5.1999, p. 1).

⁽²⁾ Artículos 4 a 6 y considerando 5 de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

⁽³⁾ DO L 308 de 24.11.2011, p. 114.

(CE) n° 1073/1999, basándose en su propia experiencia y en el seguimiento de las investigaciones de la OLAF.

6. Este primer informe de actividad del actual CV cubre todo el año, desde su nombramiento a finales de enero de 2012 hasta enero de 2013. Durante este período, los miembros del CV eran el Sr. Christiaan Timmermans (Presidente de enero a octubre de 2012), el Sr. Johan Denolf (Presidente desde octubre de 2012), el Sr. Herbert Bösch, la Sra. Catherine Pignon y la Sra. Rita Schembri ⁽⁴⁾. En enero de 2013, el CV dio la bienvenida a un nuevo miembro, el Sr. Jens Madsen, que sustituyó al Sr. C. Timmermans.

II. SUPERVISIÓN DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA OLAF

Artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1073/1999:

El Comité de Vigilancia reforzará la independencia de la Oficina mediante el ejercicio del control regular de la ejecución de la función de investigación.

Considerando 10 del Reglamento (CE) n° 1073/1999:

Las investigaciones deben llevarse a cabo siempre en el respeto total de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular el principio de lealtad, el derecho de la persona afectada a expresar sus puntos de vista sobre los hechos que le incumben y el principio de que las conclusiones de las investigaciones solo pueden basarse en elementos que tengan valor probatorio.

1. Ámbito de aplicación de los acuerdos de seguimiento y trabajo del CV con la OLAF

1.1. Alcance del seguimiento

7. El papel del CV consiste en llevar un seguimiento de la función de investigación de la OLAF a fin de garantizar que su independencia no se ve comprometida y que las investigaciones se efectúan conforme a las normas de calidad más elevadas. Al examinar minuciosamente los casos individuales, el CV está en condiciones de identificar riesgos de influencia indebida en la apertura, la realización y el cierre de las investigaciones de la OLAF que constituirían una amenaza para la independencia de la función de investigación de la Oficina. Por lo tanto, a menudo es indispensable examinar los expedientes completos de los casos individuales (o muestras representativas de estos) y discutirlos con los investigadores y directores de la OLAF para completar un examen minucioso de los métodos de investigación.

8. La legitimidad y la precisión de los análisis efectuados por el CV como organismo independiente requieren también el examen de los elementos de hecho de los casos, la evaluación del curso de la investigación de casos cerrados y la revisión de determinados ámbitos. Así pues, corresponde al CV determinar los métodos óptimos de seguimiento de la función de investigación de la OLAF.

⁽⁴⁾ Tras retirarse de sus tareas en el CV en octubre de 2012 y dimitir en marzo de 2013, la Sra. Schembri fue sustituida por un nuevo miembro, el Sr. Tuomas Pöysti.

1.2. Aplicación de nuevos acuerdos de trabajo con la OLAF

9. A la luz de las consideraciones anteriores, el CV lamenta profundamente que durante el período de referencia su relación con la OLAF fuera particularmente difícil y los términos de cooperación entre la OLAF y el CV cambiasen considerablemente poco después del inicio del mandato del CV. El DG de la OLAF designó como punto de contacto con el CV una unidad centrada exclusivamente en cuestiones políticas, pese a que las peticiones dirigidas por el CV a la OLAF se referían principalmente a asuntos relacionados con la investigación de los que esa unidad no se ocupa directamente. Además, las nuevas modalidades de cooperación relativas al acceso del CV a información pertinente relacionada con los casos limitaron enormemente la capacidad del CV entrante de desempeñar sus tareas.

10. Desde marzo de 2012, el CV encontró obstáculos a su función de seguimiento consistentes en una restricción excesiva y discrecional (sin notificación previa al CV) del acceso del CV a los expedientes de casos en el Sistema de Gestión de Casos (CMS) ⁽⁵⁾, una aplicación errónea de las reglas de protección de datos ⁽⁶⁾ que supuso la inescrutabilidad de los informes por el CV y retrasos en el suministro de la información solicitada que dieron lugar, entre otras cosas, a un procedimiento administrativo interno prolongado y no fiable.

11. Tales dificultades impidieron al CV desempeñar sus tareas, como se explica más adelante en este informe. Es más, parecían estar relacionadas con el hecho de que el DG de la OLAF cuestionase la competencia del CV para examinar, en el marco de su seguimiento sistémico de la función de investigación de la OLAF, los casos individuales y, en particular, su tarea de protección de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales ⁽⁷⁾.

12. El CV debe insistir en que el DG de la OLAF no puede ejercer un poder discrecional para definir el alcance de la función del CV cuando decide si facilita o no la información relacionada con un caso o sobre el alcance de la información requerida por el CV. Tal interpretación destruiría la función del CV. El actual CV comparte plenamente la opinión de sus predecesores, que insistieron en que el acceso del CV a la información pertinente relacionada con un caso no se debía dejar a discreción del DG de la OLAF ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ El CMS es un sistema electrónico de gestión de expedientes que reúne en un recurso único toda la información relativa a los casos de la OLAF. El CMS permite a los investigadores gestionar toda la información relacionada con los expedientes de sus casos y les proporciona un registro electrónico de toda la documentación relacionada con cada expediente. Los registros de los casos contienen la historia del expediente desde la información inicial, una selección exhaustiva, la investigación y todas las actividades de seguimiento requeridas. En septiembre de 2008, el CV y la OLAF llegaron a un acuerdo sobre la creación del módulo del Comité de Vigilancia del CMS, con el fin de facilitar el ejercicio de sus tareas, respetando siempre las obligaciones en materia de protección de datos personales. Hasta marzo de 2012 este acuerdo se ejecutó parcialmente en lo referente al acceso automático a las investigaciones cerradas.

⁽⁶⁾ Véase el punto 3.1.3 de este informe.

⁽⁷⁾ Véase, a este respecto, la sentencia de 8 de julio de 2008 en el asunto T-48/05 Franchet y Byk contra Comisión.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen n.º 4/2011 del CV, apartado 40.

13. El 11 de septiembre de 2012, tras largas conversaciones con la OLAF, el CV aceptó las fórmulas de trabajo temporal propuestas por la OLAF. Estos acuerdos de trabajo aplicaban un enfoque en tres etapas basado en el Dictamen emitido en 2007 por el Supervisor Europeo de Protección de Datos ⁽⁹⁾, en el que este manifestaba su preocupación por el acceso automático del CV a los datos personales contenidos en el CMS. El 21 de diciembre de 2012, el DG de la OLAF presentó a los Directores de la OLAF las instrucciones de aplicación de los acuerdos de trabajo.

14. Tras evaluar la suficiencia y la utilidad de la información recibida de la OLAF tras la aplicación de los acuerdos, el CV consideró, por razones que se señalan más adelante en el presente informe, que la manera en que se aplicaban seguía sin permitirle desempeñar sus tareas adecuadamente. Por lo tanto, el CV informó al DG de la OLAF de la necesidad de revisar los acuerdos a fin de garantizar que el CV obtuviera información suficiente y precisa. Así pues, el CV tomó la iniciativa de proponer en un futuro próximo nuevos acuerdos de trabajo y aprecia la voluntad del DG de la OLAF, expresada en enero de 2013, de aceptarlos.

2. Seguimiento de la función de investigación de la OLAF por iniciativa del Comité de Vigilancia

Artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1073/1999:

A petición del Director o por propia iniciativa, el Comité remitirá dictámenes al Director sobre las actividades de la Oficina, sin interferir, empero, en el desarrollo de las investigaciones en curso.

Artículo 11, apartado 8, del Reglamento (CE) n.º 1073/1999:

El Comité podrá presentar informes al Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Cuentas sobre los resultados y las medidas adoptadas como consecuencia de las investigaciones efectuadas por la Oficina.

2.1. Instrucciones al personal sobre los procedimientos de investigación y aplicación de estos

15. En febrero de 2012, el DG de la OLAF distribuyó las nuevas Instrucciones de la OLAF al personal sobre procedimientos de investigación (en lo sucesivo, «las IPPI»), que sustitúan al antiguo Manual de la OLAF y tenían por objetivo simplificar y aclarar los procedimientos de investigación. El CV acoge con satisfacción la publicación de las IPPI en la página web de la OLAF en aras de la transparencia. La introducción de las Instrucciones fue acompañada de importantes cambios en el organigrama de la OLAF.

⁽⁹⁾ Dictamen sobre la notificación de control previo recibido del responsable de protección de datos de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) relativo al seguimiento regular de la ejecución de sus funciones de investigación, 19 de julio de 2007, asunto 2007-73.

16. Así pues, el CV tomó la iniciativa de examinar las IPPI y designó a dos ponentes que se reunieron con el personal de la OLAF, y concretamente con los encargados de la redacción de las IPPI. Los ponentes también celebraron varias reuniones con la Secretaría del CV. Debido a la carga de trabajo existente durante el período de referencia y a la escasez de personal de su Secretaría, el CV tuvo que posponer la adopción del Dictamen previsto sobre las IPPI.

17. El CV observó que las IPPI se adelantaban, en muchos aspectos, a la Reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999, aún no adoptada por el legislador. En el anexo III de este informe se presentan consideraciones específicas sobre la adecuación de estas instrucciones al texto del futuro Reglamento. Antes de redactar las conclusiones finales, el CV decidió tomar también en consideración los resultados del seguimiento de los casos individuales realizado, total o parcialmente, con arreglo a las IPPI.

18. El CV analizó esos casos tanto a la luz de las normas establecidas en el antiguo Manual de la OLAF como con arreglo a las IPPI y evaluó los cambios que estas últimas aportaban. Se observaron cambios significativos, por ejemplo, en el procedimiento de apertura y cierre de los casos, la realización de las actividades de investigación y su control previo de la legalidad, así como en la calidad final y el examen jurídico.

2.1.1. Apertura y cierre de los casos

19. El CV prestó una atención especial al procedimiento previsto en las IPPI para la apertura de los casos de investigación y coordinación. La evaluación por el CV del proceso de selección todavía no ha concluido ⁽¹⁰⁾ y sus resultados se presentarán en el próximo Dictamen. Aparte de esta cuestión pendiente, el CV observó un aumento en el número de casos abiertos desde el 1 de febrero de 2012 y la modificación de la práctica relativa a las competencias para abrir y cerrar investigaciones.

20. En relación con el primer aspecto, el CV observó que, en aplicación de las medidas transitorias establecidas en el artículo 30, apartado 2, de las IPPI, todas las evaluaciones de información que no estén relacionadas con miembros, funcionarios y agentes de la UE que se hayan registrado en la OLAF antes del 1 de febrero de 2012 y que estén sometidas a evaluación se debían abrir como casos de investigación o coordinación ⁽¹¹⁾. Por consiguiente, el DG de la OLAF abrió, por decisión de 31 de enero de 2012, un total de 423 casos ⁽¹²⁾. El CV tiene la intención de examinar en qué medida esta decisión se ajusta a

⁽¹⁰⁾ Véase el apartado 71 de este informe.

⁽¹¹⁾ Artículo 30, apartado 2, de las IPPI. «Desde el 1 de febrero de 2012, toda evaluación de información relacionada con miembros, funcionarios y agentes de la UE registrada en la OLAF antes del 1 de febrero de 2012 deberá ser tratada por la unidad de información afectada con arreglo a los procedimientos aplicables en la fecha de registro. La unidad de investigación deberá formular propuestas tanto para la apertura de un caso de investigación o coordinación como para que el caso sea desestimado y deberá presentarlas a la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones, que elaborará un dictamen en el marco de los nuevos procedimientos».

⁽¹²⁾ 221 casos de investigación y 202 casos de coordinación.

los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que declaró que el DG de la OLAF no puede adoptar la decisión de abrir una investigación a menos que existan «sospechas suficientemente fundadas» de actos fraudulentos, corrupción u otras actividades ilegales perjudiciales para los intereses financieros de la UE ⁽¹³⁾.

21. En cuanto al segundo aspecto, el CV observó en los casos examinados que la anterior práctica de que el Director General de la OLAF delegase la competencia de abrir y cerrar investigaciones en el Director encargado de las operaciones e investigaciones cambió tras la toma de posesión del nuevo Director General en febrero de 2011, a resultas de la aplicación de una recomendación del Defensor del Pueblo Europeo ⁽¹⁴⁾. Actualmente esta modificación se recoge en las IPPI, como se recomendó ⁽¹⁵⁾. Teniendo en cuenta que la independencia de la OLAF en la función de investigación queda definida en el Reglamento (CE) n° 1073/1999 en relación con su Director General *in personam*, el CV acoge con satisfacción este cambio y valora que la OLAF aplique en lo sucesivo la recomendación del Defensor del Pueblo Europeo.

2.1.2. Realización de actividades de investigación y control previo de la legalidad

22. Dado que el control de la legalidad de las medidas de investigación, cuyo objetivo es garantizar que las pruebas se hayan recogido de manera legal, respetando plenamente los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, así como los requisitos procesales establecidos por los Estados miembros, es una función clave de la OLAF, el CV considera que el control sistemático de la legalidad de cierto número de medidas de investigación, recogido en las nuevas IPPI, es sin lugar a dudas un paso adelante a la hora de reforzar su responsabilidad y la legitimidad de sus acciones.

23. Esta función clave se confió a una unidad recién creada, la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones, que, aparte de llevar a cabo el control de la legalidad durante la investigación, asesora al DG de la OLAF en la posible apertura de casos de investigación y coordinación y se encarga del examen jurídico definitivo de los casos antes de su cierre. Dado el importante papel que esta unidad desempeña a lo largo de todo el ciclo de vida de los casos, el CV decidió supervisar, en el marco de su análisis de las IPPI ⁽¹⁶⁾, la ejecución por esta unidad de las diferentes tareas que se le habían encomendado, y asimismo examinar cómo encajan sus funciones con las de las demás unidades.

⁽¹³⁾ Véanse las sentencias de 10 de julio de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Europeo de Inversiones, asunto C-15/00, y Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo, asunto C-11/00, apartados 164 y 142, respectivamente.

⁽¹⁴⁾ Véase el proyecto de recomendación del Defensor del Pueblo Europeo en su investigación de la reclamación 856/2008/BEH contra la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de 9 de diciembre de 2010. El Defensor del Pueblo concluyó que la OLAF no demostraba que esta práctica de delegar la competencia para abrir y cerrar decisiones del Director General en el Director encargado de las investigaciones se ajustara a la ley, y pidió a la OLAF que la rectificara.

⁽¹⁵⁾ Véase la decisión del Defensor del Pueblo Europeo en su investigación de la reclamación 856/2008/BEH contra la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de 11 de noviembre de 2011.

⁽¹⁶⁾ Véase el apartado 17 de este informe.

24. Sin perjuicio del contenido del futuro Dictamen sobre las IPPI y teniendo en cuenta el Informe anual de la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones ⁽¹⁷⁾, el CV examinó las cuestiones que siguen: 1) los criterios de apertura y cierre de casos y los canales de comunicación con las unidades de investigación y apoyo durante la fase de evaluación; 2) las competencias profesionales de la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones; 3) los objetivos/fines internos durante la evaluación y su aplicación práctica; 4) la realización del control de la legalidad; 5) la distribución de los casos abiertos o cerrados por sectores, tipos de demandantes y países, y 6) las directrices internas de la unidad recogidas por escrito en relación con los derechos fundamentales y las garantías procedimentales.

25. Mientras tanto, el CV recibió con satisfacción algunas mejoras relativas a las autorizaciones previas que el DG exigía al personal de la OLAF para aplicar ciertas medidas de investigación. Las disposiciones pertinentes de las IPPI y el correspondiente control de la legalidad previo a su aplicación ⁽¹⁸⁾ parecían una solución apropiada para subsanar algunas de las carencias anteriores a la introducción de las IPPI que el CV observó en los casos examinados ⁽¹⁹⁾.

26. Sin embargo, el CV considera que son necesarias más mejoras. Las IPPI establecen una lista limitada de actividades de investigación que requieren un control de la legalidad previo ⁽²⁰⁾. Habida cuenta de su experiencia en seguimiento, el CV observó que la OLAF reunía o intentaba reunir pruebas mediante medidas que no estaban incluidas en la lista de las IPPI y que, por consiguiente, se suponía que no exigían un control previo de la legalidad. Así pues, el CV recomendó al DG de la OLAF que se llevase a cabo una verificación minuciosa de la base jurídica antes de aplicar cualquier medida que pudiera dar lugar a injerencias potenciales en los derechos fundamentales de las personas implicadas en las investigaciones de la OLAF.

2.1.3. Revisión final de la calidad y la legalidad

27. La revisión final de la calidad y la legalidad del informe final y las recomendaciones propuestas ⁽²¹⁾ se efectúa con un formulario normalizado que contiene los elementos predefinidos que la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones ha de comprobar. El CV observó que la revisión se realizaba a partir de esta lista reducida de elementos y que los revisores no parecían comprobar otros aspectos que podían estar en

⁽¹⁷⁾ Véase el Informe Anual de 2012 de la Unidad 0.1 de la OLAF (Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones).

⁽¹⁸⁾ Véanse los artículos 11, apartado 6, y 12 de las IPPI.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, en algunos casos las resoluciones relativas al nombramiento del personal o a los poderes recibidos por escrito para llevar a cabo actividades de investigación se adoptaron después de llevarse a cabo las actividades de investigación o no se adoptaron.

⁽²⁰⁾ Artículo 12, apartado 1, de las IPPI: «Cuando la unidad de investigación tenga previsto realizar una actividad de investigación que requiera la autorización del Director General de conformidad con el artículo 11, apartado 6, o una misión de investigación en un tercer país, la unidad de investigación deberá presentar a la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones una petición de resolución sobre la actividad de investigación propuesta». El artículo 11, apartado 6, establece que «los miembros de la unidad de investigación llevan a cabo las actividades de investigación siguientes mediante la presentación de un documento escrito del Director General que muestre su identidad y su capacidad y la actividad de investigación que están autorizados a llevar a cabo y que tienen mandato de efectuar: a) Entrevistas con las personas afectadas; b) Inspecciones de locales; c) Controles *in situ*; d) Operaciones forenses; e) Controles y verificaciones con arreglo a las normativas sectoriales».

⁽²¹⁾ Artículo 21 de las IPPI.

juego, y en especial los relativos al respeto por la OLAF de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de los interesados.

28. El CV considera que el formulario de trabajo estándar utilizado se podría mejorar de modo que incluyera otros aspectos (a saber, cumplimiento de las normas nacionales, peticiones de acceso a los documentos o al expediente, derecho a no inculparse, respeto de un plazo razonable, imparcialidad, derecho a la intimidad). En mayo de 2012, el CV propuso a la OLAF una tabla para evaluar el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales antes de transmitir los casos a las autoridades judiciales nacionales.

2.2. Dictámenes e informes del CV sobre casos individuales

29. El CV examinó de manera exhaustiva un caso transmitido en octubre de 2012 a las autoridades judiciales nacionales que provocó la dimisión de un miembro de la Comisión Europea. El CV fue informado de la intención de la OLAF de transmitir el caso a las autoridades judiciales nacionales, pero no obtuvo acceso a él de acuerdo con su solicitud dentro del plazo contemplado en los acuerdos de trabajo. Esto impidió al CV examinar el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales *antes* de transmitir el caso. De acuerdo con el Tribunal General, el hecho de que la OLAF no consulte al CV antes de presentar la información a las autoridades judiciales nacionales se puede considerar una infracción del artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1073/1999 ⁽²²⁾.

30. El CV examinó la aplicación, en este caso, de las nuevas IPPI a la apertura de la investigación (respeto del principio de proporcionalidad), a su realización (respeto de los principios de legalidad e imparcialidad), al respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales y de los requisitos de protección de datos personales y al cierre de la investigación.

31. Al llevar a cabo este análisis, el CV descubrió diversos problemas potenciales y, en el Dictamen n° 2/2012, adoptado el 11 de diciembre de 2012 ⁽²³⁾, formuló recomendaciones al DG de la OLAF. Asimismo, el CV consideró apropiado elaborar un informe, en virtud del artículo 11, apartado 8, del Reglamento (CE) n° 1073/1999, en relación con los posibles problemas sistémicos descubiertos, e incluir en él las recomendaciones pertinentes dirigidas a las instituciones de la UE ⁽²⁴⁾. El CV consideró que necesitaban conocer las cuestiones planteadas por el CV en materia de procedimiento y las recomendaciones formuladas al DG de la OLAF, que podían servir como nuevos elementos de reflexión sobre cómo mejorar el texto del Reglamento (CE) n° 1073/1999. El análisis correspondiente se ha adjuntado al presente informe como anexo III.

⁽²²⁾ Véase la sentencia *Franchet y Byk* contra la Comisión citada más arriba, apartados 163 a 170.

⁽²³⁾ Por razones de carácter confidencial, no se adjunta el Dictamen n° 2/2012.

⁽²⁴⁾ Por razones de carácter confidencial, no se adjunta el informe.

32. El DG de la OLAF impugnó la competencia del CV de emitir dictámenes formales sobre casos individuales. El CV está en total desacuerdo con ello y señala que el examen de los casos individuales y la formulación de las correspondientes conclusiones constituyen un elemento indispensable de las tareas de seguimiento del CV que hace posible la rápida comunicación de los resultados de su trabajo y los problemas potenciales detectados. Permite al DG de la OLAF reaccionar con prontitud a los riesgos y adoptar las medidas apropiadas para mejorar la actividad de investigación de la OLAF en caso necesario. Durante el período de referencia, el CV informó al DG de la OLAF de los resultados de su seguimiento de otro caso individual y le dirigió otra recomendación.

33. Por otra parte, cuando las apreciaciones realizadas en un caso individual plantean problemas de un nivel más sistémico en cuanto al modo en que la OLAF lleva a cabo sus investigaciones, la competencia del CV para abordar estas cuestiones resulta evidente. El artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1073/1999 no descarta que el CV emita dictámenes sobre casos individuales, siempre y cuando no interfiera en el desarrollo de las investigaciones *en curso*. El CV señala que cuando emitió su Dictamen n° 2/2012 la investigación de la OLAF ya estaba cerrada, y que, por lo tanto, las recomendaciones formuladas por el CV pretendían mejorar las futuras actividades de investigación de la OLAF y no interferir en las medidas de investigación ya adoptadas por la OLAF en esa investigación concreta.

3. Seguimiento de la función de investigación de la OLAF — Información sobre casos individuales enviada por el DG de la OLAF

3.1. Información facilitada al CV

3.1.1. Investigaciones de duración superior a nueve meses

Artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1073/1999:

Cuando una investigación dure más de nueve meses, el Director informará al Comité de vigilancia de las razones que no permiten concluir aún la investigación, así como del plazo previsible necesario para su conclusión.

34. Durante el período de referencia, el CV recibió 188 informes de nueve meses⁽²⁵⁾. El sector que acumulaba la mayor parte de los casos de duración superior a nueve meses era el de los fondos de ayuda exterior y de preadhesión⁽²⁶⁾, mientras que los que concentraban menos casos de este tipo eran el sector del tabaco y las mercancías falsificadas⁽²⁷⁾ y el de los nuevos instrumentos financieros⁽²⁸⁾. De los 188 informes

⁽²⁵⁾ Mientras tanto, se cerraron 46 de las 188 investigaciones de duración superior a nueve meses (el 25 % en el período de referencia).

⁽²⁶⁾ 67 informes (el 35 % del total de los informes de nueve meses recibidos por el CV).

⁽²⁷⁾ 5 informes.

⁽²⁸⁾ 12 informes.

de nueve meses, 113 se transmitieron en enero de 2013, después de que una revisión interna de la práctica de la OLAF revelara que el CV no había recibido información sobre diversos casos de duración superior a nueve meses. El DG de la OLAF decidió tomar medidas para mejorar esta práctica, como enviar mensualmente al CV información global sobre estos casos y establecer salvaguardias adicionales a fin de evitar que una unidad de investigación incumpliera el plazo de presentación de información. El CV aprecia el compromiso del DG de la OLAF de mejorar la información que le transmite oportunamente.

35. La información contenida en los informes de nueve meses (en particular ciertos elementos, como la descripción del caso, las fases de la investigación, el impacto financiero, las consideraciones sobre el plazo legal y las fases futuras que se proponen para la investigación) es esencial para que el CV analice la duración de dichos casos. Además, se solía facilitar información valiosa al CV en las evaluaciones de la información inicial, enviadas periódicamente al CV a resultados de un acuerdo formal firmado el 31 de marzo de 2008 por el anterior DG de la OLAF. Esta información adicional (es decir, las razones para abrir una investigación y, por lo general, un plan de trabajo), permitió al CV evaluar si las investigaciones se habían iniciado con total independencia, sin presiones externas indebidas, y si se realizaban de manera eficiente.

36. Al tomar posesión, el actual CV observó un gran cambio de metodología en este ámbito, especialmente a partir del segundo semestre de 2012: los informes de nueve meses se entregaban de manera irregular y su alcance se modificó considerablemente. Desde septiembre de 2012, y sin alcanzar previamente un acuerdo con el CV, la OLAF modificó notablemente esta práctica: se ennegreció una parte importante de la información contenida en los informes de nueve meses y los elementos de hecho facilitados al CV empezaron a ser insuficientes. Por otra parte, no se proporcionaban al CV los dictámenes de la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones, que tras la adopción de las IPPI sustituyeron a la evaluación de la información inicial. Por consiguiente, el CV no podía tener una idea clara de los casos y no podía evaluar adecuadamente si su duración estaba justificada.

37. Ocasionalmente, los informes de nueve meses no cumplían los requisitos del artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1073/1999⁽²⁹⁾. El CV observó en particular que a menudo faltaba información esencial como las consideraciones sobre el plazo legal⁽³⁰⁾, incluso en los informes finales⁽³¹⁾. Por lo tanto, el CV tuvo grandes dificultades para identificar los casos de los que no podían hacerse cargo las autoridades judiciales nacionales por razones relacionadas con el plazo legal.

⁽²⁹⁾ Por ejemplo, en cinco casos no se indicaba el tiempo de investigación previsto.

⁽³⁰⁾ En 89 de los 188 casos no se mencionaban los aspectos relacionados con el plazo legal.

⁽³¹⁾ Hasta el 1 de febrero de 2012, por lo general esta información se incluía en el informe final, o bien en un documento que resumía los principales aspectos del caso facilitado al CV por la antigua Unidad de Asistencia Judicial y Jurídica.

3.1.2. Recomendaciones a las instituciones

Artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) nº 1073/1999:

El Director informará al Comité de los casos en los que la institución, el órgano o el organismo interesados no hayan dado curso a las recomendaciones que aquel hubiere formulado.

38. Durante el período de referencia, el CV no recibió ninguna información sobre los casos en los que una institución, un órgano o un organismo interesados no habían dado curso a las recomendaciones formuladas por la OLAF. Al CV le preocupa que esta situación no obedeciera a la aplicación plena de las recomendaciones de la OLAF, sino más bien a la falta de un sistema de información necesario entre la OLAF y los destinatarios de sus recomendaciones.

39. El CV observó que, tras la entrada en vigor de las nuevas IPPI, la OLAF introdujo un nuevo formulario estándar para redactar las recomendaciones de actuación que deben adoptar las instituciones, los organismos, las oficinas y las agencias de la UE a raíz de los casos de la OLAF⁽³²⁾. El CV aprecia estos cambios y espera que en el futuro permitan que tanto él mismo como la propia OLAF supervisen adecuadamente los resultados de las recomendaciones de la OLAF. El CV acoge también favorablemente el compromiso de la OLAF de mejorar este aspecto de su actividad, como se indica en su Plan de Gestión anual.

3.1.3. Asuntos en los que es necesario remitir información a las autoridades judiciales nacionales

Artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) nº 1073/1999:

El Director informará al Comité de los casos en los que se precise transmitir información a las autoridades judiciales de un Estado miembro.

40. El número de casos planteados al CV durante el período de referencia aumentó considerablemente en comparación con los años anteriores⁽³³⁾, a raíz de las medidas establecidas por la OLAF para acelerar el cierre de los casos, y en especial el de los de mayor duración. Por lo tanto, el CV se enfrentó a una situación paradójica al tener que supervisar un número superior de casos en un momento en que la OLAF había limitado considerablemente sus herramientas de seguimiento.

⁽³²⁾ Este formulario incluye un apartado en el que se les exige comunicar a la OLAF, en el plazo indicado, cualquier acción o decisión adoptada a resultados de las recomendaciones.

⁽³³⁾ De un promedio de 40 casos al año a 83 casos durante el período de referencia.

41. A partir de marzo de 2012, quedó cortado el acceso del CV y su Secretaría a los expedientes electrónicos de los casos de la OLAF cerrados (en el CMS). Pese a entender las razones relativas a la protección de datos aducidas por el DG de la OLAF⁽³⁴⁾, el CV consideró que los procedimientos previstos para transferir los datos pertinentes no garantizaban que la información fuera suficiente y precisa. Así pues, el CV dedicó mucho tiempo y esfuerzo a debatir con el DG de la OLAF sobre el establecimiento de procedimientos viables para transferir la información necesaria.

42. De marzo a septiembre de 2012, la aplicación de una primera serie de instrucciones difundida entre los gestores resultó bastante caótica y la práctica varió de unas unidades de investigación a otras⁽³⁵⁾. Ello parece obedecer principalmente al hecho de que, tras la reorganización de la OLAF y la adopción de las IPPI a partir del 1 de febrero de 2012, la tarea de informar al CV de los casos en que era necesario remitir información a las autoridades judiciales nacionales se descentralizó y pasó de la antigua unidad de asesoramiento judicial a las unidades de investigación encargadas de los casos. En mayo de 2012, el CV propuso a la OLAF una tabla para evaluar el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales en esos casos. El objetivo era facilitar el análisis al CV, pero la OLAF no la tuvo plenamente en cuenta.

43. A menudo, la información transmitida era insuficiente y el CV tenía que pedir acceso pleno en el CMS a la versión electrónica de los expedientes del caso de la OLAF. Algunas de estas peticiones se rechazaban⁽³⁶⁾ o se tramitaban con mucho retraso. Tras reiterarlas, en lugar de dar al CV pleno acceso al CMS se le facilitaba, como paso intermedio, amplia información sobre los casos. En algunas ocasiones el CV consideraba que esa información era suficiente, pero en otras tenía que repetir sus solicitudes de acceso al CMS, pues la información suministrada seguía siendo insuficiente o inexacta. Dado que, antes de tener acceso a los expedientes de los casos, la tarea de seguimiento del CV se basa totalmente en la información facilitada por la OLAF, el CV hubiera esperado que la información fuera fiable y precisa.

⁽³⁴⁾ Véase el apartado 13 de este informe.

⁽³⁵⁾ No se transmitían al CV todos los documentos necesarios: en ocasiones el CV solo recibía la carta de presentación, sin ningún otro documento justificativo, mientras que otras veces recibía, en cambio, una copia del expediente completo del caso; a veces le llegaban por correo interno y sin acuse de recibo, como prueba de que la OLAF había informado al CV antes de transmitir el caso a las autoridades judiciales nacionales; por otra parte, a menudo el acuse de recibo no se registraba en el CMS.

⁽³⁶⁾ En un principio no se permitió el acceso a 18 casos (1 en marzo de 2012 y 17 en mayo de 2012), bien porque esa referencia del CV a la necesidad de examinar el tratamiento dado por la OLAF a los derechos fundamentales y las garantías procedimentales era insuficiente, bien porque una motivación basada únicamente en el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1073/1999 (por ejemplo, para comprobar los posibles incumplimientos por la OLAF de la independencia en la función de investigación o las razones por las que no era posible dar por terminada la investigación) era insuficiente para justificar el acceso a expedientes de casos que contenían datos de carácter personal. Finalmente, tras la adopción de los acuerdos de trabajo en septiembre de 2012, el DG de la OLAF consintió en dar acceso a todos los casos.

44. Tras la adopción en septiembre de 2012 del acuerdo de trabajo entre el CV y la OLAF ⁽³⁷⁾, en diciembre de 2012 las instrucciones mencionadas se modificaron. Pese a apreciar la relativa mejora de la presentación de información por la OLAF al CV ⁽³⁸⁾, este observó que, sin embargo, en la práctica la información transmitida seguía, por diversas razones, sin permitirle desempeñar adecuadamente su función de seguimiento: el alcance de la información se redujo de manera drástica y resultaba muy insuficiente ⁽³⁹⁾; en algunos casos, la información enviada al CV, ya de por sí muy limitada, estaba excesivamente ennegrecida, aunque no contenía datos de carácter personal y a pesar de la clara necesidad de saber del CV ⁽⁴⁰⁾; a veces, una misma unidad aplicaba las nuevas instrucciones de diferentes maneras; las instrucciones relativas al plazo de presentación de la información al CV ⁽⁴¹⁾ no eran plenamente satisfactorias, pues la apreciación de los motivos excepcionales que podían justificar la reducción del período de 5 días se deja a la sola discreción del Director General y no se prevé procedimiento alguno de consulta al CV en tales casos.

45. El CV recuerda que el objetivo principal del enfoque en tres etapas acordado con la OLAF en septiembre de 2012 era alcanzar un equilibrio justo entre los requisitos de protección de datos expresados por el SEPD en su Dictamen de 2007 y la necesidad del CV de recibir información apropiada que le permita cumplir su misión. Sin embargo, el CV lamenta que la OLAF fuera más allá de la necesidad de proteger los datos de carácter personal, tanto al reducir considerablemente la información facilitada al CV como al censurar excesiva e innecesariamente esta ya limitada información. Así pues, el CV tenía que solicitar sistemáticamente el acceso al expediente completo del caso, aunque en ocasiones ello se pudiera evitar proporcionando información suficiente al transmitir el caso a las autoridades judiciales nacionales.

46. El CV señala que, para llevar a cabo un seguimiento adecuado de la función de investigación de la OLAF, resulta esencial disponer de información suficiente sobre los casos, ya

⁽³⁷⁾ Véase el apartado 13 de este informe.

⁽³⁸⁾ Desde septiembre de 2012 no se denegó ninguna de las peticiones del CV, y en general fueron tramitadas en el plazo debido (de 1 a 14 días laborables, en circunstancias excepcionales).

⁽³⁹⁾ La carta de transmisión a la autoridad judicial nacional y las recomendaciones ya no se ha de incluir en los documentos que se van a presentar al CV. En cuanto al contenido de la versión reducida y anónima del Informe final, las instrucciones del DG de la OLAF establecen que deberá contener «cuadros de información que proporcionarán detalles de la investigación, el impacto financiero y otros, junto con el resumen del caso», si bien se suprimirán completamente las secciones que contengan información sobre las actividades de investigación llevadas a cabo y las pruebas recogidas o las actividades de coordinación realizadas, los importes por recuperar o cuyo gasto indebido se ha de evitar, la evaluación jurídica de los hechos, incluida la descripción de la legislación de la UE infringida, la posible legislación nacional afectada, los plazos de prescripción aplicables, los comentarios de la(s) persona(s) afectada(s) y las conclusiones del caso.

⁽⁴⁰⁾ Algunas unidades de investigación han ennegrecido información como el tipo de actividad de investigación realizada por la OLAF, la Dirección General de la CE a la que se remitió el Informe final o la autoridad nacional con la que cooperó la OLAF, la etapa del procedimiento nacional o el importe por recuperar.

⁽⁴¹⁾ Las nuevas instrucciones mencionan que «los documentos que se hayan de enviar al Comité de Vigilancia se deberán facilitar en general 5 días laborables antes del envío a las autoridades judiciales. Cualquier reducción del período de 5 días deberá estar justificado por razones excepcionales como la urgencia o la sensibilidad del asunto investigado. Cualquier propuesta de reducción del período de 5 días deberá ser aprobada por el Director General».

se trate de la información transmitida por la OLAF en virtud del artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1073/1999, ya de la solicitada por el CV. En particular, el CV destacaría que:

- no puede detectar presiones o intentos potenciales de violar la independencia de la OLAF en la función de investigación (como la negativa de las instituciones, órganos, oficinas o agencias de la UE o de los Estados miembros a cooperar con la OLAF, la negativa o las demoras injustificadas a la hora de proporcionar a la OLAF asistencia o información, graves dificultades en sus relaciones, peticiones o instrucciones excesivas dirigidas a la OLAF y sus correspondientes reacciones) sin acceder a información que posiblemente encontraría en los documentos de la OLAF relacionados con el caso,
- no puede supervisar el respeto por la OLAF de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales basándose únicamente en la información facilitada en los dictámenes de la Unidad 0.1, que, por otra parte, no aborda todas las cuestiones indicadas en una tabla de evaluación propuesta por el CV a la OLAF,
- no puede supervisar la duración de las investigaciones y su adecuada realización si no dispone de la información pertinente sobre las actividades de investigación llevadas a cabo y su cronología, incluidos los posibles períodos de inactividad, y no puede identificar los casos que pueden no haber sido asumidos por las autoridades judiciales nacionales por razones relacionadas con el plazo legal si carece de las indicaciones relativas a los plazos legales aplicables,
- no puede evaluar los resultados de las investigaciones de la OLAF y las acciones adoptadas en consecuencia sin conocer las conclusiones de las investigaciones y las correspondientes recomendaciones dirigidas a las instituciones de la UE o las autoridades competentes de los Estados miembros.

3.2. Apreciaciones del CV

47. A partir del seguimiento de los casos de la OLAF y teniendo en cuenta las IPPI, el CV elaboró una serie de conclusiones relativas a los aspectos sistémicos de las investigaciones realizadas por la OLAF que se deberían tener en cuenta y mejorar en el texto del Reglamento (CE) n° 1073/1999 modificado. Estas conclusiones se presentan en el anexo III de este informe. A continuación se resumen otros resultados del seguimiento por el CV de los casos transmitidos a las autoridades judiciales nacionales.

3.2.1. Independencia de la función de investigación

48. En los casos que le fueron remitidos, el CV examinó los ámbitos en los que la independencia de la función de investigación de la OLAF podía estar en juego, y en particular la cooperación y el intercambio de información con las instituciones, órganos, oficinas y agencias y con los Estados miembros.

49. Tras examinar los informes finales y los documentos relacionados con los casos, el CV pudo identificar los aspectos de la cooperación con las instituciones y órganos de la UE que podían suponer obstáculos potenciales a la independencia de la OLAF en la realización de sus investigaciones: demoras u omisiones en las respuestas a las peticiones de información de la OLAF; reticencia a informar a la OLAF de posibles casos de fraude; peticiones de la institución de la UE afectada al DG de la OLAF para que cambiase a los investigadores a cargo de un caso, como condición para permitirles acceder a los locales de la institución o para facilitar a la OLAF información o documentos, o peticiones de una institución de la UE a un Comisario cuestionando algunas medidas de investigación e invitándole a tomar las «medidas necesarias» en relación con los investigadores de la OLAF encargados del caso. El CV valora que, en este último suceso, el Comisario respondiera afirmando que la independencia de la OLAF le impedía intervenir en las investigaciones en curso y remitiera el asunto al DG de la OLAF.

50. Por otra parte, el CV observó que en general la OLAF cooperaba rápidamente con las autoridades de los Estados miembros, que le prestaban asistencia y le facilitaban información cuando la solicitaba o por iniciativa propia. Sin embargo, el CV observó también que, en algunos casos en los que transcurría un tiempo considerable (hasta nueve meses) entre la finalización de la investigación y la transmisión a las autoridades judiciales nacionales, la demora se debía a la reticencia de estas autoridades a hacerse cargo de los casos. El CV anima a la OLAF a mantener un contacto estrecho con las autoridades competentes de los Estados miembros a fin de mejorar su cooperación. El CV espera que la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1073/1999 modificado aporte cambios significativos en este aspecto.

3.2.2. Respeto por la OLAF de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales

51. El CV observó carencias en los casos que examinó durante el período de referencia, por lo general debidas al carácter transitorio del año 2012, en el que la mayoría de las investigaciones se realizó en parte según las reglas establecidas en el antiguo Manual de la OLAF y en parte según las nuevas IPPI. Muchas de las carencias obedecían a la insuficiencia de las normas procedimentales establecidas en el antiguo Manual de la OLAF o a deficiencias en su aplicación ⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ Actividades de investigación realizadas sin la autorización escrita exigida por el artículo 6 del Reglamento 1073/1999; revelación por la OLAF de la identidad de un confidente a su institución; revelación por la OLAF de información confidencial y datos de carácter personal de un miembro del personal de un órgano de la UE y una persona afectada en una investigación de la OLAF a otra institución de la UE, cuando la necesidad de saber de esta última no estaba demostrada.

52. La adopción de las IPPI y la reorganización interna de la OLAF tenían por objetivo, entre otras cosas, reforzar la protección de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales y dar prioridad a la protección de la identidad de las fuentes. El CV aprecia estas mejoras, pero observa que, aun así, tras la adopción de las IPPI perduran algunos problemas por las mismas razones (falta de normas claras en las IPPI o deficiencias en su aplicación) ⁽⁴³⁾. El CV estima que estos problemas deberían aclararse en el texto del nuevo Reglamento (CE) n° 1073/1999 y formula las recomendaciones correspondientes en el anexo III del presente informe.

53. El CV observó también que, en algunos de los casos que examinaba, las personas afectadas presentaban reclamaciones al Tribunal de Justicia Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Defensor del Pueblo Europeo contra la vulneración de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales por la OLAF. Hasta la fecha, y de acuerdo con la información de que dispone el CV, el recurso de anulación de las decisiones de la OLAF fue rechazado por el Tribunal de Justicia, mientras que el Defensor del Pueblo no consideró que se hubiera producido mala administración. Además, el Supervisor Europeo de Protección de Datos consideró que, en general, la OLAF cumplía las normas de protección de datos, exceptuando un caso en que estimó que la OLAF vulneraba el derecho a la protección de los datos personales revelando innecesariamente la identidad de un confidente a su institución. A la luz de esta decisión, el CV recordó a la OLAF sus recomendaciones previas relativas a la protección de los confidentes e informantes, como se recoge en el Dictamen n° 5/2011 del CV.

54. En algunos casos se estableció en la OLAF un procedimiento interno de revisión, a petición de las personas afectadas. El CV observó que la revisión interna permitía afirmar que la OLAF actuaba dentro de sus competencias y respetaba los derechos fundamentales y las garantías procedimentales de las personas afectadas.

55. El CV recibió también siete reclamaciones que le llegaron directamente. El CV observó que la mayoría de ellas también fue presentada a las autoridades competentes de la UE mencionadas más arriba. El CV las tuvo en consideración, únicamente con fines informativos, en el marco del seguimiento de la función de investigación de la OLAF. A la luz del texto actual del Reglamento (CE) n° 1073/1999, el CV no se considera un organismo de reclamación. Sin embargo, está interesado en ser informado por la OLAF de tales reclamaciones, para poder identificar mejor posibles problemas sistémicos relacionados con la realización de investigaciones.

⁽⁴³⁾ Medidas de investigación adoptadas por la OLAF sobre una base jurídica incorrecta o sin una base jurídica clara y en ausencia de análisis jurídicos previos; falta de información a las personas afectadas y cierre de las investigaciones pese a la recomendación del Defensor del Pueblo: «El derecho fundamental a la buena administración contemplado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que es legítimo que una persona que ha sido objeto de una investigación espere ser informada, en un plazo razonable, de los resultados de tal investigación una vez que esta haya sido cerrada» (véase la Decisión de 16 de febrero de 2012 por la que se archiva la investigación sobre la reclamación 3136/2008(IP)El contra la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude).

3.2.3. Duración de los casos

56. A fin de identificar cualquier presión potencial o intento de violar la independencia de la OLAF en su función de investigación, el CV prestó una atención especial a la duración de los casos, y especialmente a los motivos de las demoras. El CV examinó esta cuestión en los casos de duración superior a nueve meses y los remitidos a las autoridades judiciales nacionales.

57. En muchos de esos casos, el CV tuvo grandes dificultades para identificar los motivos de la demora. Si bien, en general, en los informes de nueve meses se podían encontrar los motivos de la duración del período de evaluación⁽⁴⁴⁾, no todos los informes enviados al CV los indicaban⁽⁴⁵⁾. Del mismo modo, las razones de la duración de los casos tras su apertura se suelen indicar en los informes de nueve meses, pero rara vez en los informes finales, y el CV no dispone de ningún otro instrumento de información que le permita evaluar la duración de los casos una vez presentados los informes de nueve meses, a menos que pida acceso al expediente completo del caso. Por otra parte, el CV observó que la fecha indicada en los informes de nueve meses para el término de la investigación no siempre se respetaba⁽⁴⁶⁾, pero la OLAF no dio ninguna explicación al CV a este respecto. El CV decidió supervisar esta cuestión en el próximo período.

58. Cuando tuvo acceso a los expedientes completos de los casos, el CV examinó atentamente la cronología de las fases de la investigación e identificó períodos de inactividad significativos, de entre varios meses y dos años de duración. Sin embargo, aun careciendo de un panorama global de los motivos que explicaban la larga duración de los casos examinados, dada la escasez de información pertinente, el CV pudo identificar algunas razones de carácter tanto interno como externo.

59. Entre las relacionadas con la organización de la labor de investigación dentro de la OLAF, el CV señaló la gestión inadecuada de algunos casos (falta de control por el equipo de gestión e inexistencia de un sistema adecuado para alertar de los períodos de inactividad), los cambios del personal asignado a algunas investigaciones (especialmente, tras la reorganización interna de la OLAF, cuando diversos investigadores dejaron las unidades de investigación y sus carteras de investigaciones se tuvieron que redistribuir), la carga de trabajo de los investigadores y la necesidad de priorizar tareas. Por otra parte, el principal factor, externo a la OLAF, que repercutió en la duración de los casos fue que la OLAF tuviera que esperar las

respuestas de sus partes interesadas (las instituciones, órganos, oficinas y agencias de la UE y los Estados miembros) a sus solicitudes de información⁽⁴⁷⁾, o a los resultados de los procedimientos judiciales nacionales de los Estados miembros⁽⁴⁸⁾.

60. En los casos examinados durante el período de referencia, el CV tuvo también conocimiento de algunas de las medidas adoptadas por el DG de la OLAF para acelerar el cierre de un número importante de casos de investigación o coordinación. Por ejemplo, estableció plazos precisos y relativamente breves dentro de los cuales los investigadores de la OLAF tenían que finalizar los informes de los casos y proponer el cierre de estos. Además, para los sectores que concentraban un número importante de casos, como el de los fondos agrícolas y estructurales⁽⁴⁹⁾, nombró un equipo especial de investigación con conocimientos lingüísticos y sectoriales adecuados formado por investigadores y funcionarios jurídicos, políticos y de inteligencia a los que se les encargaron con prioridad esos casos y se les pidió que cerraran el mayor número posible de ellos para el final de 2012. La Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones también recibió instrucciones priorizar las propuestas de cierre presentadas por el equipo especial de investigación. Debido a la carga de trabajo existente durante el período de referencia y a la escasez de personal de su Secretaría, el CV solo pudo tomar nota de los resultados numéricos de las medidas⁽⁵⁰⁾.

3.3. Reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999

61. Las IPPI se adelantaron en muchos aspectos al contenido de la reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999. Al ajustar las instrucciones al futuro texto del Reglamento y desviarse del Reglamento en vigor, estas instrucciones crearon incoherencias en el alcance de la investigación que podrían haber dado lugar a vicios procedimentales en las investigaciones efectuadas durante el período de referencia. El CV llevó un seguimiento de algunas investigaciones de la OLAF realizadas con arreglo a las IPPI y analizó el texto de la reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999. Las consideraciones del CV, cuyo objetivo es señalar los riesgos que conlleva la ausencia de normas procesales más claras en determinados ámbitos, se resumen en el anexo III de este informe.

⁽⁴⁴⁾ Se refiere a los casos abiertos con arreglo a las normas del antiguo Manual de la OLAF.

⁽⁴⁵⁾ Así fue, por ejemplo, en diversos casos entre 2008 y 2009: el período de evaluación se prolongó entre 12 y 24 meses y en los informes de nueve meses no se explicaron los motivos.

⁽⁴⁶⁾ En 48 de los 188 casos en los que el CV recibió informes de nueve meses se indica que las fechas de finalización previstas se encontraban entre marzo y diciembre de 2012. De momento, estos 48 casos siguen abiertos.

⁽⁴⁷⁾ Por ejemplo, en uno de los casos de duración superior a nueve meses examinado por el CV, el período de trece meses de evaluación de la información inicial se debió a que la OLAF tuvo que esperar la información detallada del Estado miembro afectado.

⁽⁴⁸⁾ Por ejemplo, en un caso de 2008 examinado por el CV, en dos Estados miembros aún no han concluido los procedimientos judiciales, por lo que en el informe de nueve meses no se pudo indicar la fecha prevista de finalización del caso de la OLAF.

⁽⁴⁹⁾ Por ejemplo, pertenecían a estos dos sectores 302 de los 423 casos convertidos automáticamente en casos de investigación y coordinación el 1 de febrero de 2012, 281 de los cuales seguían abiertos el 1 de junio de 2012.

⁽⁵⁰⁾ Un total de 42 de los 75 casos para los que se había de transmitir información a las autoridades judiciales nacionales y que se cerraron y se enviaron al CV antes del 1 de febrero de 2012 se trató en las dos unidades responsables de los sectores de los fondos agrícolas y estructurales.

III. GESTIÓN DE LA FUNCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE LA OLAF

Artículo 11, apartado 7, del Reglamento (CE) n° 1073/1999:

El Director transmitirá al Comité de vigilancia, cada año, el programa de actividades de la Oficina a que se refiere el artículo 1 del presente Reglamento. El Director mantendrá al Comité regularmente informado de las actividades de la Oficina, de sus investigaciones, de sus resultados y de las medidas adoptadas en consecuencia.

1. Prioridades de investigación de la OLAF

62. El Plan de Gestión anual de la OLAF contiene, en anexo, una serie de Prioridades Políticas de Investigación (PPI) que la OLAF utiliza a la hora de decidir sobre la apertura de investigaciones. Las PPI se definen como los criterios de prioridad que la OLAF tiene en cuenta cuando ha de decidir sobre la apertura de investigaciones, una vez determinadas la competencia de la OLAF y la gravedad de la sospecha. Se definen cinco criterios principales: proporcionalidad, uso eficaz de los recursos de investigación, subsidiariedad/valor añadido, objetivos políticos especiales para 2012 e impacto financiero. Para 2012 se definieron diferentes umbrales con arreglo a los diferentes ámbitos considerados ⁽⁵¹⁾.

63. Establecer estas prioridades permite a la OLAF centrarse más en sus escasos recursos, mientras que su publicación refuerza la transparencia de la labor de la OLAF, muy valorada por el CV. A fin de evaluar la planificación y la dirección estratégica de las investigaciones, el CV pretendía iniciar una revisión del proceso de selección de la información entrante en la OLAF a la luz de las prioridades de investigación, la política de *minimis* y el Plan de Gestión anual. Se había de prestar una atención especial a los «casos desestimados» en relación con las consecuencias potenciales del principio de oportunidad conjuntamente con el principio de exclusividad. Lamentablemente, debido a la grave escasez de personal de la Secretaría del CV y a problemas de acceso a los expedientes de los casos, el CV tuvo que dejar la revisión para otro año.

64. No obstante, y sin perjuicio de un análisis futuro, el CV realizó una reflexión preliminar sobre esta cuestión y observó que el umbral financiero de sectores como las aduanas y los fondos estructurales es muy elevado ⁽⁵²⁾. Al CV le preocupa que, pese a la existencia de pruebas claras, no se tengan en cuenta ciertos fraudes o irregularidades potenciales que puedan tener un impacto financiero más reducido, pero aun así elevado. Por lo tanto, el CV considera que la OLAF debería reforzar su cooperación con los Estados miembros, ya transmitiéndoles la información pertinente, ya prestándoles asistencia en el marco

⁽⁵¹⁾ Véanse las Prioridades Políticas de Investigación para 2012.

⁽⁵²⁾ En el sector aduanero, el impacto financiero puede superar 1 millón EUR, mientras que en el sector de los fondos estructurales, podría ser de 500 000 EUR en el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión y 1 millón EUR en el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

de los casos de coordinación cuando decida no hacerse cargo del caso, y, por lo tanto, dé por concluida su misión, a modo de servicio de investigación, a fin de contribuir al carácter efectivo y disuasorio de las medidas contra el fraude, la corrupción y las irregularidades que afectan a los intereses financieros de la UE.

2. Organización administrativa, presupuesto y política de personal en relación con la función de investigación de la OLAF

Artículo 6, apartado 2, de la Decisión por la que se crea la OLAF:

Previo consulta al Comité de vigilancia, el Director remitirá a su debido tiempo al Director General del Presupuesto un anteproyecto de presupuesto, que se consignará en la línea específica del presupuesto general anual relativa a la Oficina.

2.1. Presupuesto

65. El CV examinó el anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2013 y emitió su Dictamen n° 1/2012 al respecto, en el que apoyaba la propuesta de la OLAF a condición de que las recomendaciones del CV se tuvieran en cuenta ⁽⁵³⁾. El CV observó en particular que, a pesar de las claras disposiciones legales que obligan a consultarle a propósito del anteproyecto de presupuesto de la OLAF antes de que sea enviado al Director General del Presupuesto de la CE ⁽⁵⁴⁾, el DG de la OLAF lo transmitía al Comité, hasta el momento, tras celebrar reuniones y acuerdos «técnicos» con la DG de Presupuestos. El CV lamenta que, por lo tanto, no se haya llevado a cabo una consulta relevante y significativa y que la transmisión del anteproyecto de presupuesto se convirtiera en una simple formalidad. Por consiguiente, el CV hizo hincapié en que debe ser efectivamente consultado acerca del próximo anteproyecto de presupuesto por medio de un intercambio de opiniones concreto y real entre el Director General y el Comité antes de que sea enviado, bajo una u otra forma, al Director General del Presupuesto.

2.2. Organización administrativa y política de personal

66. El CV siguió atento a la política de personal de la OLAF, pues esta es esencial para el éxito de las investigaciones, y tomó nota de los cambios resultantes de la reorganización interna de la OLAF, aplicada a partir del 1 de febrero de 2012. Sin perjuicio de una futura evaluación de las ventajas de esta reorganización, el CV valoró la estrategia de concentración de recursos en las investigaciones, separando las estructuras de investigación de las estructuras políticas y centrándose en las actividades de investigación esenciales como un paso adelante en el refuerzo de la eficiencia de la actividad de investigación de la OLAF.

⁽⁵³⁾ Véase el Dictamen 1/2012, anejo a este informe.

⁽⁵⁴⁾ Artículo 6, apartado 2, de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom.

67. Al observar que la reorganización interna de la OLAF daba lugar a cambios significativos de personal, a modificaciones en la descripción de las tareas de este e incluso a una asignación de tareas completamente nueva, en su Dictamen nº 1/2012 el CV recomendó al DG de la OLAF que desarrollara una estrategia de recursos humanos basada en un análisis de las necesidades derivadas de las actividades actuales de la OLAF y centrada en la formación, el desarrollo profesional, la planificación de la sucesión y un equilibrio adecuado entre los servicios de apoyo al personal y el personal encargado de tareas básicas de investigación ⁽⁵⁵⁾. El CV instó al DG de la OLAF a adoptar una decisión final sobre la cuestión de los agentes temporales y formuló recomendaciones en relación con el personal de su Secretaría (número de miembros del personal, condiciones de nombramiento, valoración y promoción).

68. El CV también apoyó al DG de la OLAF en su petición a las instituciones de la UE de que reforzaran la capacidad de la OLAF de llevar a cabo investigaciones asignándoles recursos humanos suficientes. En diciembre de 2012, el DG de la OLAF y el Presidente del CV escribieron una carta común a los Presidentes de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en la que llamaban la atención sobre la situación del personal de la OLAF. En ella insistían en la función esencial que desempeña la OLAF en la protección de los intereses financieros de la UE, en especial en tiempos de austeridad, frente al aumento del fraude y las irregularidades. Destacaban que el llamamiento hecho a la OLAF para que redujera su personal mientras el número de acusaciones de fraude que se le comunicaban y las investigaciones abiertas por la Oficina aumentaban considerablemente, provocará inevitablemente una reducción de la capacidad básica de investigación de la OLAF. El CV lamenta que la situación del personal de la OLAF no cambie a raíz de esta petición.

IV. RELACIONES CON LA OLAF, LAS INSTITUCIONES DE LA UE Y OTRAS PARTES INTERESADAS

1. Relaciones con la OLAF

69. Además de reunirse de manera regular con el DG de la OLAF ⁽⁵⁶⁾, el CV se reunió también en varias ocasiones ⁽⁵⁷⁾ con la dirección y el personal de la OLAF, con los que intercambió opiniones sobre el Plan de Gestión de la OLAF, el presupuesto de la OLAF y los resultados del seguimiento por el CV de los expedientes de casos individuales. En particular, el Sr. L. Kuhl, Jefe de la Unidad D1 de la OLAF, asistió a la reunión del CV del 27 de septiembre de 2012 y presentó al CV la situación actual de las negociaciones relativas a la Fiscalía Europea. El Sr. Kuhl respondió a preguntas del CV relativas, entre otras cosas, a las posiciones de la OLAF y del CV dentro de este órgano. El CV presta una atención especial a este proyecto y manifestó su deseo de participar más en su desarrollo.

⁽⁵⁵⁾ Tras recibir el Plan de Gestión de 2013 de la OLAF, el CV observó que se habían empezado a incluir algunos indicadores relativos a la gestión de los recursos humanos.

⁽⁵⁶⁾ Se celebraron 8 reuniones, los días 23 de enero de 2012, 21 de marzo de 2012, 27 de junio de 2012, 26 de septiembre de 2012, 22 de octubre de 2012, 20 de noviembre de 2012, 11 de diciembre de 2012 y 23 de enero de 2013.

⁽⁵⁷⁾ Se celebraron 4 reuniones, los días 21 de marzo de 2012, 26 de septiembre de 2012, 20 de noviembre de 2012 y 22 de enero de 2013.

2. Relaciones con las instituciones de la UE

70. Al tratarse de un organismo interinstitucional, el CV vela especialmente por mantener una relación sólida con las instituciones de la UE, con cuyos miembros se reunió en diversas ocasiones durante el período de referencia.

71. El Comisario responsable de la fiscalidad, unión aduanera, auditoría y la lucha contra el fraude, Sr. Algirdas Šemeta, asistió a la reunión del CV del 23 de enero de 2012, en la que agradeció a los miembros salientes del CV la calidad de su trabajo y dio la bienvenida al nuevo CV. El Comisario Šemeta declaró que el nuevo CV tomaba posesión en un momento muy interesante, debido a la reorganización de la OLAF a partir del 1 de febrero de 2012 y a la próxima reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999. El Comisario Šemeta comentó los cambios más significativos previstos. Expresó su esperanza de que en el futuro se mantuviese el estrecho contacto entre su gabinete y el CV. Además, celebró dos reuniones bilaterales con el Presidente del CV.

72. El CV también se reunió con la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo (en lo sucesivo, «la Comisión CONT») y algunos de sus miembros, y debatió cuestiones relacionadas con la reforma del Reglamento (CE) nº 1073/1999 y el análisis por el CV de casos individuales de la OLAF. En noviembre de 2012, el CV se reunió por iniciativa propia con la Comisión CONT para explicar los problemas a que se enfrentaba para cumplir su misión de seguimiento regular de la ejecución de la función de investigación de la OLAF.

73. En diciembre de 2012, el Presidente de la Comisión CONT invitó al CV a presentarle las conclusiones relacionadas con el caso de la OLAF que desembocó en la dimisión de un miembro de la Comisión Europea. El CV contestó a esta petición por escrito y tres de sus miembros asistieron también a una reunión de la Comisión CONT celebrada a puerta cerrada. En ambas ocasiones, el CV informó a la Comisión CONT de que había adoptado un dictamen sobre el caso particular y lo había enviado al DG de la OLAF. Sin embargo, habida cuenta de las obligaciones legales impuestas por el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1073/1999 de respetar la confidencialidad de la investigación, el CV no se encontraba en condiciones de presentar su dictamen o sus conclusiones a la Comisión CONT en aquella fase, pues habría revelado elementos de un caso de la OLAF sujeto a procedimiento judicial en un Estado miembro.

74. Durante el período de referencia, el CV se reunió asimismo con la Dra. Ingeborg Grässle, miembro de la Comisión CONT y ponente para la reforma del Reglamento, que asistió a la reunión del CV de abril de 2012. La Dra. Grässle apoyó al CV y su labor y afirmó que el PE considera al CV un socio importante en su cooperación con la OLAF y que, por lo tanto, el PE estaba prestando especial atención a las condiciones de trabajo del CV para que pudiera desempeñar adecuadamente sus funciones de seguimiento.

3. Relaciones con otras partes interesadas

75. En respuesta a una invitación de la Cámara de los Lores británica ⁽⁵⁸⁾, el 7 de noviembre de 2012 el CV prestó testimonio en el marco de la investigación de la Cámara sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE. El CV presentó una descripción general de sus responsabilidades e insistió en que su papel no consistía únicamente en supervisar la ejecución de la función de investigación de la OLAF y evaluar el adecuado desarrollo de las investigaciones, sino también, y especialmente, en asistir al DG en el ejercicio de sus atribuciones. El CV destacó que desempeña su papel mediante el seguimiento regular de los casos de la OLAF, cuestionando a la OLAF y haciéndole recomendaciones de mejora cuando es preciso y presentando informes a las instituciones de la UE.

V. MÉTODOS DE TRABAJO DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

1. Reuniones y ponentes

76. Entre enero de 2012 y enero de 2013, el CV celebró once plenos en Bruselas. Además, los ponentes y los miembros de la Secretaría se reunieron periódicamente para trabajar en cuestiones particulares, así como en la preparación y el seguimiento de los plenos.

77. El CV nombró un ponente para cada una de las cuestiones importantes examinadas. Así fue, en particular, con el presupuesto de la OLAF, la reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999, el análisis de las Instrucciones del DG de la OLAF al personal sobre procedimientos de investigación y el análisis de los «casos desestimados» en general y de determinados casos transmitidos a las autoridades judiciales nacionales. El ponente trabajaba con la Secretaría del CV para preparar un proyecto de dictamen o documento para debate en los plenos.

2. Secretaría

78. Las responsabilidades de la Secretaría del CV se recogen en el Reglamento interno del CV ⁽⁵⁹⁾, que establece que esta contribuirá a que se desarrollen eficazmente las tareas atribuidas al CV, en particular en relación con su función de seguimiento. La Secretaría ha de ser capaz de funcionar independientemente y

asistir al CV en sus tareas. Teniendo en cuenta, por una parte, que los Miembros del CV son expertos externos a las instituciones de la UE que ocupan puestos destacados en sus propios países y, por lo tanto, desempeñan la función de Miembros del CV en paralelo a su trabajo en sus países, y, por otra, que celebran reuniones plenarias una vez al mes, resulta para ellos de la mayor importancia poder contar con una Secretaría fuerte y dotada de personal adecuado. De esta manera se garantiza la verdadera independencia del CV, que, a su vez, es un factor crucial para salvaguardar la independencia de la OLAF.

79. Por esta razón, el CV desaprueba firmemente que, al principio del mandato de los Miembros actuales en 2012, el DG de la OLAF suprimiera unilateralmente el 25 % de los puestos de la Secretaría, sustituyera a dos miembros del personal y nombrara a un nuevo jefe de Secretaría (que también es el Secretario del CV) sin informar al CV ni obtener su consentimiento previo. La acción era contraria a la práctica anterior establecida por el CV y la OLAF de acuerdo con la Comisión Europea, según la cual los nombramientos de miembros del personal de la Secretaría del Comité de Vigilancia debería realizarse solo con el acuerdo de este, asegurando así la total independencia del Comité de Vigilancia en el ejercicio de sus funciones. En cuanto al nombramiento del jefe de Secretaría del CV, esta práctica se define con precisión en el Reglamento interno del CV ⁽⁶⁰⁾. El CV decidió respaldar el nombramiento de su nuevo jefe de Secretaría, aunque sin aceptar la modificación de la práctica establecida y pidiendo al DG de la OLAF que obtuviera el consentimiento previo del CV para cualquier modificación de la Secretaría del CV.

80. El CV señaló reiteradamente al DG de la OLAF la necesidad de dotar a su Secretaría de más personal. Al final del período de referencia, el DG de la OLAF aceptó conceder un puesto adicional a la Secretaría del CV, pero aún no lo ha hecho.

81. En un documento de posición transmitido el 23 de mayo de 2012 al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, el CV señaló que para que su funcionamiento sea independiente y eficaz, es necesario que su Secretaría sea independiente y esté dotada de personal adecuado que se encuentre bajo el control exclusivo del Comité ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁸⁾ El Subcomité para la UE (Justicia, Instituciones y Protección del Consumidor) de la Cámara de los Lores publicó el 17 de abril de 2013 su 12º informe sobre la lucha contra el fraude en las finanzas de la UE (<http://www.publications.parliament.uk>).

⁽⁵⁹⁾ Véase el artículo 11 del Reglamento interno del CV.

⁽⁶⁰⁾ Véase el artículo 11.

⁽⁶¹⁾ A este respecto, el Comité consideró que el presente texto del Reglamento (CE) n° 1073/1999 se podría mejorar estableciendo garantías complementarias. Por lo tanto, propuso que en el Reglamento modificado se estipulara que i) el total de los créditos del Comité de Vigilancia y su Secretaría se indiquen por separado en una línea presupuestaria específica para la OLAF en la sección del presupuesto general de la Unión relativa a la Comisión, y que ii) el número de los miembros del personal de la Secretaría corresponda como mínimo al 2 % del número de los miembros del personal de la OLAF.

ANEXO I

CALENDARIO DE LAS REUNIONES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

2012

Mes	Fecha de la reunión
ENERO	Lunes 23 — martes 24
FEBRERO	Martes 21 — miércoles 22
MARZO	Martes 20 — miércoles 21
ABRIL	Martes 24 — miércoles 25
MAYO	Martes 29 — miércoles 30
JUNIO	Martes 26 — miércoles 27
SEPTIEMBRE	Martes 25 — miércoles 26
OCTUBRE	Martes 23 — miércoles 24
NOVIEMBRE	Martes 20 — miércoles 21
DICIEMBRE	Lunes 10 — martes 11

2013

ENERO	Martes 22 — miércoles 23
-------	--------------------------

ANEXO II

DICTAMEN Nº 1/2012

Anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2013

Bruselas, 26 de junio de 2012

En las reuniones de los días 24 y 25 de abril, 5 y 6 de junio y 26 de junio de 2012, el Comité de Vigilancia de la OLAF examinó el anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2013 y adoptó el dictamen siguiente.

De conformidad con el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1073/1999 ⁽¹⁾, la misión del Comité de Vigilancia de la OLAF (CV) debe consistir en reforzar la independencia de la OLAF en el ejercicio de la función investigadora de este organismo. Con tal objetivo, y para garantizar el funcionamiento de la OLAF de manera eficiente y efectiva, se creó en el presupuesto de la Comisión un artículo presupuestario específico destinado a la OLAF. En este contexto, el CV, habida cuenta de las competencias que le han sido conferidas por la Comisión ⁽²⁾ y tras haber examinado el anteproyecto de presupuesto de la OLAF (AP), emite el siguiente dictamen.

I. Recursos

Asignación de recursos a las actividades prioritarias

El CV ha recomendado regularmente a la OLAF en sus dictámenes anteriores sobre el presupuesto que asigne más personal a la actividad principal de la Oficina (las investigaciones) desplazándolo de las unidades de apoyo. El CV ha propuesto también que aclare la distinción entre las actividades de investigación y las actividades operativas de la OLAF.

Por lo tanto, el CV toma nota de la reorganización de la OLAF adoptada el 1 de febrero de 2012, que dio lugar a los cambios siguientes.

En 2011:

Dirección A (Investigaciones y operaciones):	84	(17 %)
Dirección B (Investigaciones y operaciones):	84	(17 %)
Dirección C (Apoyo operativo):	125	(25 %)
Dirección D (Administración y asuntos generales):	181	(36 %)
Director General:	17	(%)
CV:	8	(%)
Plantilla total:	499	(100 %)
Total investigación:	168	(34 %)
Total investigación + apoyo operativo:	293	(59 %)

Desde el 1 de febrero de 2012:

Unidad 0.1 (S y R de las investigaciones):	25	(5 %)
Dirección A (Investigaciones I):	95	(19 %)
Dirección B (Investigaciones II):	100	(20 %)
Dirección C (Apoyo a la investigación):	86	(17 %)
Dirección D (Política):	110	(22 %)
Dirección R (Recursos):	68	(13 %)
Director General:	13	
CV:	6	(%)
Plantilla total:	503	(100 %)
Total investigación:	220	(44 %)
Total investigación + apoyo a la investigación:	306	(61 %)

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136 de 31.5.1999, p. 1).

⁽²⁾ Artículo 6 de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

Aún es demasiado pronto para evaluar las ventajas de la reorganización y su influencia en la eficiencia de la Oficina, pero la estrategia de concentrar los recursos en las investigaciones, separar las estructuras de investigación de las estructuras políticas y centrarse de nuevo en las actividades esenciales de investigación podría suponer un paso en la dirección adecuada.

Seguimiento de las investigaciones

Según estadísticas recientes del TCE ⁽³⁾, en 2008 y 2009 solo el 10 % y el 4 %, respectivamente, de las investigaciones de la OLAF acabaron en condenas impuestas por las autoridades judiciales nacionales. Aunque ya se tiene en cuenta que puede haber otros métodos de seguimiento de las investigaciones que requieran el concurso de otras instituciones y no necesariamente el de los Estados miembros, la efectividad de la labor de la Oficina se debería analizar minuciosamente como punto central.

En este contexto, al Comité le preocupa que la reorganización de la OLAF conllevara también la desaparición de la unidad de seguimiento especializado y que las responsabilidades en materia de seguimiento se transfiriesen a los investigadores. En general, estos no poseen ni los conocimientos específicos (legales, lingüísticos) ni el estatuto necesarios para prestar asistencia a las autoridades nacionales en el seguimiento judicial, ni de supervisarlos de manera eficaz. Esto puede provocar una disociación entre las investigaciones de la OLAF (que, de hecho, constituyen una medida preparatoria) y la sanción real o la vía de recurso de los procedimientos judiciales, administrativos o disciplinarios.

Los seguimientos adecuados permiten garantizar que se alcancen los resultados últimos de las investigaciones. Sin esto, la OLAF puede realizar un trabajo muy laborioso y no conseguir resultados adecuados.

Estrategia de RR.HH.

La reorganización de la Oficina dio lugar a desplazamientos significativos de personal y modificaciones de la descripción de sus tareas, y en algunos casos a una asignación de tareas completamente nueva. En tales circunstancias, el CV reitera la posición del Comité anterior, que consideraba esencial contar con una estrategia de recursos humanos apropiada, basada en las necesidades concretas y reales de la organización y sus prioridades, con el objetivo de fijar un rumbo y maximizar la utilización de los recursos existentes. Un elemento crucial de esta estrategia debería ser la formación continua relacionada con la movilidad interna y la reestructuración general. Debería examinar el equilibrio óptimo entre los administradores que realizan tareas básicas de investigación y los auxiliares que prestan servicios de apoyo. La estrategia de recursos humanos también debería abordar las relaciones laborales con la DG Administración, la contratación, la formación especializada, la movilidad interna y el desarrollo profesional tanto del personal permanente como del temporal, así como la planificación de la sucesión.

Agentes temporales

Aunque ya se han hecho esfuerzos considerables a lo largo de los años, el CV debe insistir en algo que ya figura en sus dictámenes anteriores: que la dificultad que entraña la creación de un sistema de promoción (o reclasificación) del personal temporal sigue constituyendo una preocupación. El CV considera decepcionante que todavía no se haya encontrado una solución a este problema, aun tratándose de un elemento de la cuestión de la motivación general del personal de la OLAF.

Sería encomiable que se diera una respuesta clara a los agentes temporales en cuanto a si se prevé o no su promoción, de manera que puedan tomar las decisiones que les convengan en relación con su carrera.

Recomendaciones:

- Se debe garantizar un seguimiento efectivo de las investigaciones.
- Se debería desarrollar una estrategia de recursos humanos basada en una evaluación de las necesidades de las actividades actuales de la OLAF y centrada en la formación, el desarrollo profesional, la planificación de la sucesión y un equilibrio adecuado entre los auxiliares que prestan servicios de apoyo y los investigadores que llevan a cabo tareas de investigación esenciales.
- Se debería tomar una decisión sobre la cuestión de los agentes temporales y comunicársela a estos.

II. Procedimiento presupuestario

La Decisión de la Comisión por la que se crea la OLAF establece claramente que se ha de consultar al Comité de Vigilancia acerca del anteproyecto de presupuesto (AP) de la OLAF antes de enviarlo al Director General del Presupuesto ⁽⁴⁾.

Hasta ahora, el Director General de la OLAF ha transmitido el AP al Comité tras celebrar reuniones y acuerdos de carácter «técnico» con la DG Presupuestos. Por lo tanto, no pudo haber una consulta relevante y significativa con el Comité y la transmisión del AP al Comité se ha convertido en una mera formalidad. El CV considera que emitir realmente un dictamen sobre el AP es una de sus tareas básicas.

⁽³⁾ Véase el informe especial n.º 2/2011 del TCE, anexo III, página 40, tabla B.

⁽⁴⁾ El artículo 6, apartado 2, de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, citada más arriba, establece que: «Previo consulta al Comité de Vigilancia, el Director remitirá a su debido tiempo al Director General del Presupuesto un anteproyecto de presupuesto, que se consignará en la línea específica del presupuesto general anual relativa a la Oficina».

Conclusión:

- **El Comité de Vigilancia ha de ser realmente consultado acerca del próximo anteproyecto de presupuesto por medio de un intercambio de opiniones concreto y efectivo entre el Director General y el Comité antes de que sea enviado, bajo una u otra forma, al Director General del Presupuesto.**

III. La Secretaría del CV

Línea presupuestaria

Para proporcionar información completa y ser representativa del coste total de supervisión, la línea presupuestaria correspondiente al CV debería incluir el coste total de las operaciones, es decir, todo el gasto de los Miembros del CV, así como el de su Secretaría, lo que incluye los salarios, la formación, los viajes, etc.

La OLAF tiene el privilegio de transferir sus fondos libremente de una partida a otra de acuerdo con sus necesidades. Inscribiendo el coste total de la función del Comité de Vigilancia en una partida separada se garantiza que los fondos destinados al uso del CV se usen realmente para la función de supervisión. Sin embargo, los fondos no utilizados se podrían reasignar a otras líneas del presupuesto de la OLAF. Tal reasignación solo deberá ser posible previa notificación y aprobación del CV.

Las funciones de ordenador se deberán subdelegar en el jefe de Secretaría, en calidad de ordenador encargado de gestionar la totalidad de los fondos asignados a las operaciones del CV bajo el control del Comité. Reunir todo el gasto en una partida facilitará la gestión y mejorará la eficiencia del marco de supervisión, al mismo tiempo que el Director General pasa los fondos no utilizados a otras líneas presupuestarias de la OLAF previa aprobación del CV.

Una línea presupuestaria aparte presenta la ventaja de la transparencia y además refleja la autonomía del CV. Además, esta partida separada informará a las tres instituciones responsables del nombramiento del CV de los recursos asignados específicamente a esta función supervisora.

Personal

El CV mantiene su postura, expresada en sus dictámenes previos sobre el presupuesto de la OLAF, sobre la necesidad de un mínimo de ocho miembros del personal de Secretaría, lo que cubre las necesidades actuales del CV. Esto representa en torno al 2 % del personal de la OLAF ⁽⁵⁾, porcentaje que el CV considera el mínimo necesario para llevar a cabo su función de seguimiento de manera eficaz.

El CV no está de acuerdo con la decisión, tomada por el DG en septiembre y aplicada el 1 de febrero de 2012 sin consultar al actual CV, de reducir un 25 % la plantilla de su Secretaría.

Además, el CV considera que el nombramiento del jefe de Secretaría y de otros miembros del personal de la Secretaría, incluidas las transferencias internas, se deberá someter a una consulta minuciosa con el Comité, tal como se indica en su Reglamento interno ⁽⁶⁾.

El CV reconoce que actualmente las normas de personal de la Comisión Europea y el sistema de evaluación y promoción establecido no permiten a los miembros del CV evaluar directamente el rendimiento del personal de la Secretaría. Sin embargo, el CV considera que, aunque en última instancia quien decida la evaluación del jefe de Secretaría y la promoción de todos los miembros del personal sea el Director General de la OLAF, estas decisiones se deben tomar sobre la base de los dictámenes del Comité bajo cuya autoridad directa trabaja la Secretaría, tal como se establece en el Reglamento interno del CV ⁽⁷⁾. Esto garantizará la continua independencia de la Secretaría en sus funciones cotidianas.

Recomendaciones:

- **Se debería prever una línea presupuestaria separada para el CV y la Secretaría.**
- **Se deberían asignar a la Secretaría ocho miembros del personal.**
- **El nombramiento del personal de la Secretaría del CV debería realizarse con el acuerdo expreso de este, asegurando así la total independencia del CV en el ejercicio de sus funciones.**
- **La evaluación del jefe de Secretaría y la promoción de todo el personal de la Secretaría debería ser decidida por la OLAF sobre la base del dictamen del CV.**

⁽⁵⁾ Según el informe de la OLAF de 2011, el personal de la Oficina asciende a 437 miembros.

⁽⁶⁾ El artículo 11, apartado 3, del Reglamento interno del CV dice así: «En cualquier caso, el jefe de Secretaría informará al Comité de Vigilancia sobre los candidatos a formar parte de la Secretaría. Una vez que se conozcan las candidaturas, el Comité debatirá en sesión plenaria si cubren las necesidades de trabajo del Comité con objeto de enviar una propuesta para su designación al director general de la OLAF» (DO L 308 de 24.11.2011, p. 114).

⁽⁷⁾ El artículo 11, apartado 5, del Reglamento interno del CV dice así: «El Comité de Vigilancia evaluará periódicamente el trabajo del jefe y los miembros de la Secretaría».

IV. Conclusión

El Comité de Vigilancia apoya la propuesta de presupuesto de la OLAF para 2013 con la condición de que se tomen en cuenta las anteriores recomendaciones.

De conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999, corresponde a la OLAF trasladar a la Autoridad Presupuestaria el presente Dictamen. Además, sería deseable que el CV recibiera información, actualizada regularmente, sobre las medidas tomadas por la OLAF en relación con la aplicación de las recomendaciones del presente Dictamen.

ANEXO III

Análisis del texto de la reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999 basado en la experiencia del CV y en el seguimiento de las investigaciones de la OLAF**Introducción**

Desde el 1 de febrero de 2012, la OLAF ha realizado sus investigaciones con arreglo a las Instrucciones al personal sobre procedimientos de investigación (IPPI) distribuidas por el Director General (DG) de la OLAF. Las IPPI sustituyeron al Manual de procedimientos operativos de la OLAF y se adelantaron en muchos aspectos al contenido de la reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999. Esto ha supuesto un distanciamiento del Reglamento actualmente en vigor y ha creado incoherencias que, a su vez, podrían haber dado lugar a vicios procedimentales en las investigaciones llevadas a cabo durante el período actual.

El CV ha llevado el seguimiento de algunas investigaciones de la OLAF realizadas con arreglo a las IPPI y ha analizado el texto de la reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999 (en lo sucesivo, «el texto de la reforma»). Las consideraciones siguientes tienen por objetivo señalar los riesgos que conlleva la ausencia de normas procesales más claras en determinados ámbitos, en particular:

1. Las medidas de investigación que la OLAF está facultada para emprender.
2. El respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales: el papel del CV.
3. El control de la legalidad de las investigaciones de la OLAF y el respeto de la legislación nacional de los Estados miembros.
4. La apertura de la investigación: las prioridades políticas de investigación y la noción de «sospecha suficientemente fundada».
5. La participación directa del Director General de la OLAF en el desarrollo de las actividades de investigación.
6. La caracterización de las investigaciones (internas o externas).
7. El procedimiento de reclamación contra las actuaciones de la OLAF.

La OLAF no está de acuerdo con ciertas preocupaciones planteadas y recomendaciones formuladas por el CV durante el período de referencia, en particular en relación con la base jurídica de algunas de sus actuaciones y con el papel del CV. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta la situación actual de la reforma del Reglamento (CE) n° 1073/1999 de la OLAF, el CV consideró necesario formular estas preguntas al legislador en aras de la claridad: tener una idea clara de los instrumentos procesales disponibles para llevar a cabo investigaciones no es esencial únicamente para las actuaciones de la OLAF, sino también para el cumplimiento por el CV de su función de seguimiento. Las siguientes consideraciones se refieren a las competencias de la OLAF en materia de investigación, y no a la información que se pueda haber obtenido o recibido en el curso de las investigaciones ⁽¹⁾.

1. Medidas de investigación que la OLAF está facultada para emprender**Artículo 2 del texto de la reforma y artículo 11, apartados 5 y 6, de las IPPI**

— Según el artículo 2 del texto de la reforma, por «investigaciones administrativas» se entenderá «todos los controles, verificaciones y otras medidas adoptadas por la Oficina, **de conformidad con** los artículos 3 y 4». Estos artículos contienen un conjunto exhaustivo de medidas para las investigaciones internas y externas respectivamente (sobre los controles y verificaciones *in situ*, el acceso a la información en poder de las instituciones, la información oral de los miembros y del personal, etc.). Aunque el texto de la reforma incluye una lista más exhaustiva de las medidas de investigación (se ha incorporado explícitamente la realización de entrevistas a una persona interesada o a un testigo), el carácter de estas disposiciones es similar al del texto de los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento actualmente en vigor.

(1) Véase el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1073/1999.

- Del mismo modo, el artículo 11, apartado 5, de las IPPI distribuidas por el DG de la OLAF establece una lista de medios de recogida de pruebas. Estos métodos son un reflejo de las medidas de investigación contenidas en los artículos 3 y 4 del Reglamento y del texto de la reforma ⁽²⁾. Sin embargo, esta disposición no considera que se trate de una lista exhaustiva, pues los métodos van precedido de la expresión «entre otras cosas».

Partiendo de la experiencia del CV en seguimiento, la OLAF ha emprendido medidas de investigación que, en opinión del CV, van más allá de las enumeradas explícitamente en los artículos 3 y 4 del Reglamento actualmente en vigor y de las contenidas en el futuro texto de la reforma, como i) la preparación del contenido de una conversación telefónica para un tercero con una persona sujeta a investigación y presente durante la conversación, que fue grabada, ii) la petición a las autoridades administrativas nacionales de que faciliten a la OLAF información que no está directamente en su poder y que se puede considerar relativa al derecho a respetar la vida y las comunicaciones privadas y el uso, la recogida y el almacenamiento posteriores por la OLAF de dicha información.

No está claro que la base jurídica de la OLAF para llevar a cabo estas acciones proceda del texto del Reglamento ni del texto de la reforma. En ambos casos se trata de medidas de investigación cuya aplicación se podría considerar, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una «injerencia de la autoridad pública» en el ejercicio del derecho al respeto de la «vida privada», la «correspondencia» o las «comunicaciones», que debería ser «conforme a la ley» ⁽³⁾ (artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que corresponde al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Dado que la OLAF debe ejercer las competencias que le confiere el legislador de la UE, y teniendo en cuenta los riesgos potencialmente elevados presentes en este ámbito, el CV considera importante que el legislador aclare en el texto de la reforma la amplitud y el carácter de los poderes de investigación de la OLAF.

2. Respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales: papel del CV

Artículo 12, apartado 5 bis, del texto de la reforma, y artículos 12 y 21 de las IPPI

- El ejercicio de las competencias de la OLAF de llevar a cabo investigaciones administrativas a fin de luchar contra el fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte negativamente a los intereses financieros de la UE está sujeto al respeto de los derechos humanos y las garantías procedimentales ⁽⁴⁾. El Tratado de Lisboa confirió mayor relieve a esta obligación al dar carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Las normas y principios aplicables en este ámbito existen, en parte, en la legislación actual (si bien dispersas entre numerosas fuentes) y en las IPPI, así como, previamente, en las instrucciones contenidas en el Manual de procedimientos operativos de la OLAF.
- El texto de la reforma ha previsto específicamente que el Director General establezca «un **procedimiento interno de asesoramiento y control**, que incluirá un control de la legalidad, relacionado, entre otras cosas, con el respeto **de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas interesadas** y el Derecho nacional de los Estados miembros interesados» (artículo 12, apartado 5 bis).
- Este procedimiento de asesoramiento y control quedó recogido en las IPPI distribuidas por el DG en febrero de 2012 con el título «Control de la legalidad durante la investigación» (artículo 12), según el cual la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones debe verificar la legalidad de ciertas medidas de investigación que precisan la autorización del Director General y presentar a este un dictamen ⁽⁵⁾. Por otra parte, también se establece que al final de la investigación esta unidad deberá realizar un examen jurídico y de calidad **que incluya los derechos y las garantías procedimentales de las personas afectadas** (artículo 21).

⁽²⁾ 11.5 «La unidad de investigación recoge pruebas por los medios siguientes, entre otros: a. Recogida de documentos e información, en cualquier formato, que se puedan utilizar como pruebas; b. Recogida de pruebas en el marco de reuniones operativas; c. Toma de declaraciones de cualquier persona capaz de proporcionar información pertinente; d. Misiones de investigación en los Estados miembros; e. Toma de muestras para examen científico; f. Entrevistas con las personas afectadas o testigos [Reglamento (CE) n° 1073/99]; g. Inspecciones de locales [Reglamento (CE) n° 1073/99]; h. Controles *in situ* [Reglamento (Euratom, CE) n° 2185/96]; i. Operaciones forenses; j. Misiones de investigación en terceros países; k. Controles y verificaciones en las condiciones establecidas en las normas sectoriales». 11.6. «a. Entrevistas con personas interesadas; b. Inspección de locales; c. Controles *in situ*; d. Operaciones forenses; e. Controles y verificaciones en las condiciones establecidas en las normas sectoriales».

⁽³⁾ A. contra Francia, asunto 14838/89. Véanse también Malone contra el Reino Unido; Kopp contra Suiza, P.G. y J.H. contra Reino Unido, Liberty y otros contra Reino Unido, Kruslin contra Francia, Huvig contra Francia, Halford contra Reino Unido y Amann contra Suiza.

⁽⁴⁾ El artículo 2, apartado 1, de la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom por la que se crea la OLAF prevé que, a los fines de las investigaciones, la Oficina ejerza las competencias atribuidas por el legislador comunitario, dentro de los límites y las condiciones fijados por los Tratados. Véase también el décimo considerando del Reglamento (CE) n° 1073/1999. Además, el Tribunal de Justicia reiteró este requisito en el asunto C-11/00, Comisión contra BCE, 10 de julio de 2003, apartado 139.

⁽⁵⁾ Artículo 11, apartado 6, de las IPPI. Las actividades de investigación enumeradas son las siguientes: entrevistas con personas interesadas, inspección de locales, controles *in situ*, operaciones forenses y controles y verificaciones con arreglo a las normas sectoriales.

El CV ha detectado deficiencias en la aplicación por la OLAF de este procedimiento de control, relativas al respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales durante la investigación de algunos casos. En primer lugar, la OLAF no ha establecido un control previo de la legalidad de las medidas de investigación no incluidas específicamente en las IPPI, lo que puede provocar injerencias en los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, y, en segundo lugar, es necesaria una verificación previa realizada a su debido tiempo por expertos judiciales adecuadamente cualificados.

El CV quedó muy preocupado por este motivo y recomendó encarecidamente a la OLAF que llevara a cabo un análisis jurídico formal y minucioso de la existencia de bases jurídicas para sus actuaciones antes de aplicar medidas que podrían dar lugar a injerencias en los derechos de los interesados a, entre otras cosas, la vida y la comunicación privadas o la correspondencia de las personas afectadas por la investigación. Como se ha mencionado previamente, el no actuar «conforme a la ley» constituiría una injerencia en el derecho al respeto de la vida y las comunicaciones privadas o la correspondencia, lo cual sería contrario al artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales y al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El CV desearía señalar que los incumplimientos de los requisitos procesales esenciales durante las investigaciones preparatorias podrían afectar a la legalidad de la decisión final adoptada por la OLAF sobre la base de las investigaciones⁽⁶⁾. Además, comprometerían la responsabilidad de la Comisión Europea. Dado el elevado potencial de riesgo existente, convendría que el legislador considerara seriamente la integración de reglas claras en este ámbito en el texto de la reforma.

Papel del CV: Artículo 11, apartados 1 y 7, del Reglamento (CE) nº 1073/1999 y artículo 11, apartados 1 y 6, y artículo 12, apartado 4, del texto de la reforma

- En los últimos años, el control de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales se ha convertido en una tarea importante para el CV y constituye un deber que el Comité se toma muy en serio. En el seguimiento de cada caso de la OLAF, el CV comprobó de manera rigurosa el respeto de los derechos humanos y las garantías procedimentales por la OLAF. Además, tras la sentencia dictada por el Tribunal General en el asunto Franchet y Byk, dicha comprobación se llevó a cabo de manera similar en relación con las investigaciones de la OLAF que se habían de transmitir a las autoridades judiciales nacionales antes de enviarlas⁽⁷⁾.
- Una vez adoptado el texto de la reforma se retirará la información *previa* enviada al CV relativa a los casos que se hayan de transmitir a las autoridades judiciales nacionales. El DG de la OLAF informará al CV de los casos en que se haya transmitido información (artículo 12, apartado 4, del texto de la reforma).
- El texto de la reforma indica que, en situaciones debidamente justificadas, «el Comité de Vigilancia podrá pedir a la Oficina información adicional sobre investigaciones, incluidos informes y recomendaciones sobre investigaciones concluidas, sin que, no obstante, ello perjudique el desarrollo de las investigaciones en curso».
- El CV señala que en el último año el DG de la OLAF ha cuestionado esta tarea del CV, hasta el punto de negarse a dar al CV acceso a los expedientes de los casos para el control del respeto por la OLAF de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, ya discutiendo la justificación dada por el CV, ya exigiendo más razones para fundamentar determinadas peticiones de acceso a casos. Esto también impide al CV prestar asistencia al DG de la OLAF en el ejercicio de sus tareas, como está previsto en el Reglamento.

El texto de la reforma obliga de manera específica al CV a informar a las instituciones de la aplicación por la OLAF de las garantías procedimentales. Dado que esta tarea de seguimiento no se puede disociar del examen de los derechos fundamentales, la misión del CV puede precisar un acceso pleno a los casos o documentos de las investigaciones de la OLAF que serían necesarios para cumplir esta función clave y consolidar la responsabilidad de la labor de la OLAF frente a las instituciones de la UE.

El papel del CV debería verse reforzado de modo que el Comité se convierta en una salvaguardia efectiva e independiente de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales y de las personas afectadas.

El CV es tajante en cuanto a su competencia, y no de la OLAF, para decidir sobre las «situaciones debidamente justificadas» en que pueda pedir información adicional sobre las investigaciones. Por lo tanto, ante los obstáculos encontrados por el CV en su experiencia de seguimiento, convendría que el texto de la reforma se redactase de manera más clara.

⁽⁶⁾ Auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 2003 en el asunto T-215/02, Gómez-Reino contra Comisión, apartado 65. Véase también el apartado 31 del auto de 9 de junio de 2004 en el asunto T-96/03 Camós-Grau contra Comisión, en el que el Tribunal de Primera Instancia señaló que, si bien las medidas de carácter meramente preparatorio no pueden como tales ser objeto de un recurso de anulación, las posibles ilegalidades que pudieran viciarlas podrían ser invocadas para respaldar un recurso dirigido contra el acto definitivo del que constituyen una fase de elaboración.

⁽⁷⁾ Asunto T-48/05, Yves Franchet y Daniel Byk contra Comisión.

3. Control de la legalidad de las investigaciones de la OLAF y respeto de la legislación nacional de los Estados miembros

Artículo 12, apartado 5 bis, y considerando 47 del texto de la reforma, y artículos 12 y 21 de las IPPI

- Las investigaciones de la OLAF se deben realizar con arreglo al principio de legalidad, y sus conclusiones se han de basar únicamente en elementos con valor probatorio y deben someterse a las mismas normas de evaluación aplicables en los procedimientos administrativos o judiciales del Estado miembro donde sea necesario utilizarlas ⁽⁸⁾.
- El texto de la reforma del Reglamento de la OLAF ha integrado estos principios en el artículo 12, apartado 5 bis, mediante la referencia a lo anterior como «un procedimiento **interno** de asesoramiento y control, que incluirá un **control de legalidad, relacionado, entre otras cosas, con el respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas interesadas y del Derecho nacional de los Estados miembros interesados**» que establecerá el DG de la OLAF.
- Este procedimiento interno se ha desarrollado en la IPPI relativa al control de la legalidad de las actividades de investigación, si bien no se hace referencia al respeto de la legislación nacional del Estado miembro. En particular, el artículo 12, apartado 2, de las IPPI establece que la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones «debe verificar la **legalidad de la actividad de investigación propuesta** y también puede considerar la necesidad de llevar a cabo la actividad de investigación de que se trate. Debe proporcionar un dictamen al DG.»

El CV está preocupado por los fallos de la OLAF en el ámbito del control de la legalidad. Se detectaron deficiencias tanto en la caracterización de la investigación como en la precisión de las bases jurídicas indicadas para la ejecución de ciertas actividades de investigación, en particular en el ámbito de los controles *in situ*, las entrevistas de las personas afectadas y la peticiones presentadas a las autoridades nacionales de los Estados miembros para que reúnan pruebas.

Al CV le preocupa también observar que la OLAF no parece haber verificado cómo se reúnen las pruebas en cumplimiento de las normas nacionales cuando una actividad de investigación a escala nacional viene dada por una petición de la OLAF y las medidas correspondientes que podrían tener consecuencias en los derechos fundamentales. Esto presenta especial importancia cuando las pruebas reunidas en la investigación no solo sirven de base para la transmisión de los resultados del caso a las autoridades judiciales nacionales, sino también para las recomendaciones de la OLAF a las instituciones de la UE afectadas por una investigación interna.

El CV considera que el cumplimiento de las normas de obtención de pruebas a escala nacional en el marco de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE requiere un control jurídico previo por la OLAF y acoge con satisfacción la nueva referencia del texto de la reforma.

Es importante destacar que los requisitos legales establecidos en el texto de la reforma también se han de desarrollar e integrar en las directrices adoptadas por el DG en relación con los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF.

4. Apertura de la investigación: prioridades políticas de investigación y noción de «sospecha suficiente»

Artículo 5, apartados 1, 5 y 6, y artículo 12, apartado 4, del texto de la reforma, y artículo 5, apartado 4, de las IPPI

- El texto de la reforma refuerza la **primacía del principio de oportunidad** en la apertura de las investigaciones (artículo 5, apartado 1). Sin embargo, no establece para el DG un deber posterior de informar a las autoridades competentes del Estado miembro o la institución afectada cuando decide **no abrir** una investigación (artículo 5, apartados 5 y 6: «el DG... **podrá** transmitir sin demora la información pertinente...»). El CV ha observado que, de conformidad con el texto de la reforma, la decisión del DG de no iniciar una investigación «tendrá en cuenta», entre otras cosas, las prioridades políticas de investigación (PPI) que este ha establecido y publicado ⁽⁹⁾.
- El texto de la reforma indica que el DG **podrá** iniciar una investigación cuando exista «sospecha suficiente». No profundiza en el significado de esta noción. La jurisprudencia europea existente ha establecido que para la apertura de una investigación es necesario que existan «sospechas suficientemente fundadas» ⁽¹⁰⁾. Se ha establecido un período de dos meses para que el DG decida si abrir o no una investigación.

⁽⁸⁾ Considerando 10 y artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1073/1999.

⁽⁹⁾ «Prioridades políticas de investigación de la OLAF para 2012, Impacto financiero»: En el sector aduanero, el impacto financiero probable es superior a 1 millón EUR (estimación de la disminución ilegal de los recursos). En los sectores agrícolas, el impacto financiero probable es superior a 100 000 EUR en el caso de SAPARD y a 250 000 EUR en el caso de la agricultura (estimación de la malversación o la retención indebida de fondos). En el ámbito de los Fondos Estructurales son 500 000 EUR en el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, y 1 millón EUR en el FEDER (estimación de la malversación o la retención indebida de fondos); en los sectores de la ayuda exterior y el gasto centralizado, 50 000 EUR (estimación de la malversación o la retención indebida de fondos), y en sector del personal de la UE, 10 000 EUR (estimación de la malversación o la retención indebida de fondos).

⁽¹⁰⁾ Asuntos C-15/00, Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Europeo de Inversiones, y C-11/00, Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo.

El establecimiento por el DG de unos umbrales financieros elevados en diversos sectores que la OLAF ha de tener en cuenta antes de iniciar una investigación, unido a la posibilidad de que el DG no abra una investigación aunque haya una «sospecha suficiente» y sin que exista una obligación paralela de que el DG informe a las autoridades competentes de las instituciones cuando decida no abrirla, podría dar lugar a espacios de impunidad.

Por otra parte, basándose en su experiencia adquirida en seguimiento, el CV considera que la OLAF no siempre ha efectuado una evaluación minuciosa de la información entrante en relación con la noción de sospecha suficientemente fundada. En opinión del CV, esta evaluación es esencial para salvaguardar y consolidar la independencia de la OLAF frente a las instituciones, los órganos, las oficinas, las agencias y los gobiernos cuando uno de ellos se encuentra en el origen de la remisión.

5. Participación directa del Director General de la OLAF en el desarrollo de las actividades de investigación

Artículo 6, apartado 1, y considerandos 18 y 19 del texto de la reforma

De acuerdo con el actual Reglamento (CE) n° 1073/1999, el Director General debe dirigir el desarrollo de las investigaciones. En principio, este enfoque se recoge en el artículo 6, apartado 1, del texto de la reforma («Las investigaciones las realizará bajo su dirección el personal de la Oficina que él designe») y se insiste en él en el considerando 19 («el personal de la Oficina debe llevar a cabo las investigaciones de acuerdo con las orientaciones sobre los procedimientos de investigación y sobre la base de instrucciones individuales dadas por el Director General en casos específicos»).

Dada su experiencia en seguimiento, al CV le preocupa la participación directa del DG de la OLAF en algunas tareas de investigación, como, entre otras, las entrevistas a testigos.

La cuestión de si el propio DG puede participar directamente en las tareas de investigación es importante, pues puede influir en el respeto del principio de imparcialidad en las investigaciones internas. En particular, el artículo 90 bis del Estatuto de los funcionarios establece que cualquier persona a la que sea de aplicación el Estatuto podrá presentar al Director de la OLAF una reclamación, con arreglo a lo previsto en el artículo 90, apartado 2, contra un acto de la OLAF relacionado con una investigación de la misma que le sea lesivo ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾.

El CV desearía señalar que la jurisprudencia ha atribuido una amplia definición a la noción de conflicto de intereses. A fin de evitar el riesgo de situaciones resultantes en conflictos de intereses que podrían poner en peligro la revisión de las actuaciones de la OLAF, el CV considera que es importante o bien contar con una norma clara en el texto de la reforma, o bien establecer un procedimiento de reclamación alternativo en caso de participación directa del Director General en el desarrollo de la investigación.

6. Caracterización de la investigación: investigaciones externas e internas

Artículo 6 y considerando 21 del texto de la reforma y artículo 11, apartado 4, y artículo 12, apartado 3, de las IPPI

- En el marco del actual Reglamento (CE) n° 1073/1999, las investigaciones realizadas por la OLAF pueden ser investigaciones externas (artículo 3), es decir, investigaciones fuera de las instituciones de la UE, e investigaciones internas (artículo 4), es decir, investigaciones realizadas dentro de tales instituciones. Las normas y garantías procedimentales difieren según la naturaleza de la investigación.
- El texto de la reforma ha incluido una nueva posibilidad para la OLAF: combinar elementos externos e internos en una única investigación y aplicar las normas de los artículos 3 y 4 respectivamente.
- Las IPPI se han adelantado a esta posibilidad en su artículo 11 y además han introducido un nuevo procedimiento para «ampliar» el alcance de la investigación ⁽¹³⁾. También contemplan un «control de la legalidad» previo a la ampliación (artículo 12, apartado 3).

⁽¹¹⁾ El artículo 90 bis del Estatuto de los funcionarios establece: «Cualquier persona a la que sea de aplicación el presente Estatuto podrá presentar al Director de la OLAF una petición, con arreglo a lo previsto en el apartado 1 del artículo 90, en la que le invite a tomar a su favor una decisión relativa a una investigación de la OLAF. Asimismo, podrá presentar al Director de la OLAF una reclamación, con arreglo a lo previsto en el apartado 2 del artículo 90, contra un acto de la OLAF relacionado con una investigación de la misma que le sea lesivo.»

⁽¹²⁾ El artículo 23, apartado 1, de las IPPI indica que cualquier persona natural afectada por una investigación puede pedir que se revise la gestión de sus garantías procedimentales y se establezca un procedimiento de revisión por un miembro del personal de la OLAF designado por el DG que no esté relacionado con la investigación.

⁽¹³⁾ Artículo 12, apartado 3, de las IPPI.

A partir de su práctica en seguimiento, el CV ha identificado defectos en la aplicación de este nuevo procedimiento, en particular en cuanto a la ampliación del alcance de las investigaciones añadido a las IPPI. El CV no tiene clara la categorización de las investigaciones de la OLAF (internas y externas). En opinión del CV, la aplicación de las disposiciones relativas a cada categoría ha creado confusión en cuanto a las bases jurídicas aplicables y la precisión de las actividades de investigación que la OLAF puede llevar a cabo, en particular, en el ámbito de los controles y verificaciones *in situ* y las entrevistas a personas en calidad de personas afectadas.

El CV considera que en el futuro la nueva posibilidad de combinar en una única investigación aspectos internos y externos no dispensará a la OLAF de evaluar adecuadamente si existen sospechas suficientemente fundadas a fin de modificar la naturaleza de la investigación. El CV considera necesario precisar en mayor medida este delicado ámbito en el texto de la reforma, dado que las competencias y las obligaciones de la OLAF difieren en las dos categorías de investigaciones (internas y externas).

7. Procedimiento de reclamación contra las actuaciones de la OLAF

Artículo 12, apartado 5 bis, y considerando 47 del texto de la reforma, y artículo 23 de las IPPI

- El texto de la reforma no ha especificado un procedimiento de presentación de reclamaciones por las personas afectadas por investigaciones de la OLAF, pero ha capacitado al DG para establecer «un procedimiento interno de asesoramiento y control, que incluirá un control de legalidad, relacionado, entre otras cosas, con el respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas interesadas...».

Con la introducción de las IPPI (artículo 23), el DG ha sustituido el sistema de «Revisión interna-Director General» adoptado en el Manual de procedimientos operativos de la OLAF de diciembre de 2009 ⁽¹⁴⁾. El nuevo sistema aplicable a las reclamaciones relativas al incumplimiento de las garantías procedimentales prevé el nombramiento por el DG de un miembro del personal de la OLAF no relacionado con la investigación que se ocupará de la petición presentada por una persona física afectada por la investigación a fin de que se revise la gestión por la OLAF de sus garantías procedimentales. La persona encargada de la revisión deberá actuar de manera independiente en su revisión de la reclamación y comunicar sus conclusiones al DG, quien podrá emprender las acciones apropiadas en caso de que no respeten las garantías procedimentales e informará al reclamante.

- El CV señala el riesgo de cualquier modificación futura de las IPPI por la OLAF que pueda dar lugar a la adopción de un procedimiento diferente para ocuparse de las reclamaciones.

El CV considera que el hecho de que el texto de la reforma carezca de un sistema interno jurídicamente definido para ocuparse de las reclamaciones presentadas contra investigaciones de la OLAF podría crear inseguridad jurídica y menoscabar el enfoque uniforme de las personas afectadas por investigaciones de la OLAF. Se debería evitar el riesgo de que existan distintos sistemas internos para gestionar las reclamaciones en los diferentes períodos del ciclo de vida de una misma investigación.

El CV ha recibido diversas reclamaciones de individuos en relación con investigaciones concretas de la OLAF. Por otra parte, el CV ha examinado la manera en que la OLAF ha gestionado las reclamaciones individuales. En aras de la seguridad jurídica, se debería considerar seriamente la integración de reglas claras para este ámbito en el texto de la reforma.

El CV considera que siempre ha de ser informado de las reclamaciones recibidas por la OLAF relativas a los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, a fin de poder cumplir su misión de seguimiento.

⁽¹⁴⁾ Revisión interna — Director General. Manual de procedimientos operativos de la OLAF (5.1.6.1). La OLAF aplica unas normas de conducta ética de alto nivel. Todas las personas afectadas tienen derecho, de conformidad con el artículo 90 *bis* del Estatuto de los funcionarios y con el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 1073/1999, a reclamar al Director General en cualquier momento por un acto que les afecte negativamente y haya sido cometido por la Oficina formando parte de una investigación.

El Director General nombrará a un agente superior de la OLAF que no participe en la investigación que haya dado lugar a la reclamación, que actuará como experto independiente y examinará la reclamación (el «consejero supervisor»). El Director General informará a la persona afectada de los resultados del examen y de cualquier acción adoptada para poner remedio a la situación, en particular en los casos en que el hecho de que no se hayan respetado las normas y garantías procedimentales pueda influir en el resultado de la investigación. La respuesta se enviará sin demora. El consejero supervisor tendrá acceso a toda la documentación pertinente y todos los miembros del personal deberán prestarle asistencia plena sin dilación y en la forma requerida. Al examinar el caso, el consejero supervisor actuará con completa independencia. No pedirá ni aceptará instrucciones de nadie, aparte del Director General de la OLAF.