Diario Oficial de la Unión Europea

C 389

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

61.º año

26 de octubre de 2018

Sumario

IV *Información*

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

Comité de Vigilancia de la OLAF

2018/C 389/01 Informe de actividades del Comité de Vigilancia de la OLAF — 2017 1

ES

IV

(Información)

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

COMITÉ DE VIGILANCIA DE LA OLAF

INFORME DE ACTIVIDADES DEL COMITÉ DE VIGILANCIA DE LA OLAF — 2017

(2018/C 389/01)

Miembros del Comité de Vigilancia de la OLAF

D. Jan MULDER
Presidente del Comité de Vigilancia de la OLAF
Miembro del Comité desde el 23 de enero de 2017, presidente desde el 1 de marzo de 2017
Exdiputado al Parlamento Europeo, Países Bajos.

D.ª Colette DRINAN
Miembro del Comité entre el 13 de julio de 2016 y el 15 de noviembre de 2017,
presidenta del 7 de septiembre de 2016 al 1 de marzo de 2017
Directora de auditoría, Oficina del Interventor y Auditor General, Irlanda.
Auditora.

D.ª Maria Helena FAZENDA
Miembro del Comité desde el 23 de enero de 2017
Secretaria general del Sistema de Seguridad Interior, Portugal.
Fiscal.

D. Petr KLEMENT
Miembro del Comité desde el 23 de enero de 2017
Fiscalía General, Chequia.
Fiscal.

D.ª Grażyna STRONIKOWSKA
Miembro del Comité desde el 13 de julio de 2016
Fiscal de la Fiscalía Nacional, Varsovia, Polonia.
Fiscal.

D. Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA
Miembro del Comité desde el 1 de diciembre de 2017
Jefe de la Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, España.
Auditor, abogado y economista.

PREFACIO DEL PRESIDENTE

Me complace presentar el informe anual del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) del año 2017.

Durante el período cubierto por el informe, tanto los miembros del Comité de Vigilancia como su Secretaría tuvieron que hacer frente a una gran carga de trabajo. El año se caracterizó por una serie de cambios en la composición del Comité. La Sra. Catherine Pignon, el Sr. Johan Denolf y el Sr. Dimitrios Zimianitis llegaron al final de su mandato estatutario y, el 23 de enero, fueron sustituidos por la Sra. Helena Fazenda, el Sr. Petr Klement y por mí mismo, Jan Mulder. Aprovecho esta oportunidad para agradecerles sus servicios a la Unión Europea en general y a este Comité y a la OLAF en particular.

La Sra. Colette Drinan dimitió como presidenta el 1 de marzo de 2017 y yo la sustituí en el cargo. La Sra. Drinan también presentó su dimisión como miembro del Comité el 16 de noviembre de ese mismo año y fue sustituida por el Sr. Rafael Muñoz López-Carmona. Transmito el agradecimiento del Comité por la contribución de la Sra. Drinan a nuestra labor.

En octubre de 2017, el antiguo director general de la OLAF, el Sr. Giovanni Kessler, decidió aceptar un cargo en Italia antes de que expirara su mandato en Bruselas. Poco después del anuncio de esta decisión, se inició el procedimiento de contratación del nuevo director general de la OLAF. Como presidente del Comité de Vigilancia, participé en el procedimiento de contratación en calidad de observador. El Comité no planteó ninguna objeción al procedimiento seguido por la Comisión.

En 2017, la Secretaría del Comité se trasladó de los locales de la OLAF a una oficina de la Comisión Europea con el fin de garantizar su independencia, concretamente, a la Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales (PMO). No obstante, se trata únicamente de una vinculación administrativa. Esta transferencia administrativa vino acompañada de un traslado físico de los locales de la OLAF a otra parte del edificio situada fuera del perímetro seguro de la OLAF. En retrospectiva, puede decirse que los resultados de esta mudanza no estuvieron a la altura de las expectativas del Comité.

Una parte importante del trabajo del Comité se dedicó a evaluar la eficacia del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo [1] (el Reglamento OLAF), de conformidad con su artículo 19. El trabajo debía completarse antes del 2 de octubre de 2017.

Las principales conclusiones del Dictamen del Comité sobre la evaluación del Reglamento OLAF, que se comunicaron debidamente, fueron las siguientes:

i) la necesidad de incluir en el propio Reglamento el requisito de que el Comité de Vigilancia tenga derecho a obtener la información que considere necesaria para desempeñar su función, a fin de reforzar totalmente la independencia de la OLAF;

ii) la necesidad de una mayor claridad respecto de las garantías procedimentales; y

iii) la insistencia en la obligatoriedad de cooperación de los Estados miembros en las investigaciones de la OLAF.

El informe completo está disponible en el sitio web interinstitucional del Comité de Vigilancia en http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/

El Comité se centró en familiarizar a sus nuevos miembros con el funcionamiento interno de la OLAF mediante el análisis de casos desestimados, la comprobación de la duración de las investigaciones, el examen de los casos sensibles y la verificación de la ejecución de los gastos de la OLAF. Los miembros del Comité y yo mismo nos reunimos en varias ocasiones con el personal de investigación y la dirección de la OLAF para cooperar y reforzar la gobernanza de la Oficina.

El Comité llegó a la conclusión de que el año próximo habrá mucha labor por realizar respecto de las garantías procedimentales, la duración de las investigaciones y la tasa de éxito de las recomendaciones, así como sobre los asuntos transferidos a las autoridades judiciales nacionales y a las instituciones de la UE.

En informes anteriores se destacó como un problema importante la escasa información facilitada al Comité. El nuevo Comité dio prioridad al cumplimiento de su misión mediante el acceso adecuado a la información necesaria. El Sr. Kessler, anterior director general, realizó esfuerzos alentadores en este sentido y, cuando el Sr. Nicholas Ilett pasó a ser director general en funciones, el proceso se aceleró. Mejoró el diálogo y la cooperación fluida entre la OLAF y su supervisor, y siempre ha estado disponible para facilitar información y compartir sus puntos de vista y decisiones de gestión con el Comité. El Comité ha apreciado especialmente este canal de diálogo abierto.

---

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

El Comité cursó una invitación permanente al director general de la OLAF y a altos funcionarios y miembros de la dirección para asistir a todas sus reuniones plenarias. Sin duda, esta iniciativa mejoró el flujo de información. Los miembros del Comité han adoptado un enfoque constructivo y cooperativo en el que la OLAF y el Comité pueden reforzarse mutuamente como órganos de gobernanza de la Oficina. Sin embargo, la situación en el período cubierto por el informe de 2017, distaba aún de ser ideal, como se destacará en las páginas siguientes. Se necesitará más tiempo para que este enfoque desarrolle todos sus posibles beneficios para la Unión Europea.

Un tema presente en todas las reuniones fueron los avances en relación con el establecimiento de la recién creada Fiscalía Europea. Habida cuenta de que la Fiscalía Europea influirá en el futuro de la OLAF, el Comité se ha asegurado de recibir información detallada sobre los preparativos para su nacimiento legislativo, sus implicaciones financieras y su futuro funcionamiento. Tanto la OLAF como la Fiscalía Europea desempeñarán una función en la UE y sus sinergias mejorarán la protección de los contribuyentes, los Estados miembros y los intereses de la UE. La OLAF también ha informado periódicamente al Comité sobre las medidas adoptadas por la OLAF y la Comisión con el fin de aplicar el Reglamento sobre la Fiscalía Europea.

Como ya se ha mencionado, el año que queda atrás fue un año de transición. Los cambios en la composición del Comité y la ubicación administrativa de la Secretaría crearon una situación en la que adaptarse a los cambios no siempre fue fácil para todos los implicados, en particular para la Secretaría. Quiero dar las gracias a todos quienes han hecho posible la continuación de nuestro trabajo de conformidad con el Reglamento OLAF.

Jan MULDER

Presidente del Comité de Vigilancia de la OLAF

ÍNDICE

Página

MANDATO . . . 5

MARCO NORMATIVO . . . 6

SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA OLAF . . . 7

ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN . . . 9

REFUERZO DE LA INDEPENDENCIA DE LA OLAF . . . 10

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL NUEVO DIRECTOR GENERAL DE LA OLAF . . . 11

SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES EN LAS INVESTIGACIONES DE LA OLAF . . . 11

Control y verificación de la legalidad . . . 11

Procedimiento de reclamación relativo a las investigaciones de la OLAF . . . 12

Derechos fundamentales y garantías procedimentales . . . 12

SEGUIMIENTO DE LA DURACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES DE LA OLAF . . . 14

Observaciones generales . . . 14

Análisis por el Comité de 417 informes sobre investigaciones de más de 12 meses de duración . . . 15

Conclusiones . . . 16

EVALUACIÓN DE LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIONES Y DE LAS DIRECTRICES DE INVESTIGACIÓN . . . 17

SEGUIMIENTO DE LOS CASOS EN QUE LAS RECOMENDACIONES DE LA OLAF NO SE HAN SEGUIDO . . . 18

LA OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA FISCALÍA EUROPEA . . . 20

Realización de investigaciones administrativas a petición de la Fiscalía Europea . . . 21

Proporcionar a la Fiscalía Europea información, análisis forenses, conocimientos especializados y apoyo operativo . . . 21

GOBERNANZA DEL COMITÉ DE VIGILANCIA . . . 22

Reuniones con las instituciones, órganos y otros organismos de la UE . . . 22

Métodos de trabajo y transparencia . . . 22

Secretaría del Comité de Vigilancia de la OLAF . . . 22

Cuestiones presupuestarias . . . 23

MANDATO

Artículo 15, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia seguirá regularmente el ejercicio por la Oficina de la función de investigación, a fin de fortalecer la independencia de la Oficina en el ejercicio adecuado de las competencias que le atribuye el presente Reglamento.

El Comité de Vigilancia seguirá en particular la evolución de la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones a la vista de la información que proporcione el Director General de conformidad con el artículo 7, apartado 8».

1. La misión del Comité de Vigilancia de la OLAF es reforzar la independencia de la OLAF en el correcto ejercicio de las competencias que le han sido conferidas ([2]). Para cumplir esta misión, el legislador de la UE confió al Comité una triple función: el seguimiento regular de la función de investigación de la OLAF, la asistencia al director general en el desempeño de sus responsabilidades y la presentación de informes a las instituciones de la UE.

2. El Comité y el director general de la OLAF forman parte de la gobernanza establecida por el legislador en el Reglamento (CE) n.º 1073/1999, y confirmada en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. El Comité es el organismo supervisor de la OLAF y el garante de su independencia; supervisa periódicamente la ejecución por parte de la OLAF de su función de investigación y su funcionamiento administrativo. En particular, supervisa la evolución de la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones.

   El director general de la OLAF se encarga no solo de la gestión de la Oficina, sino también de la revisión de los procedimientos, la tramitación de las denuncias, el desempeño de sus funciones y la dirección de las investigaciones. Se trata de una responsabilidad considerable que no tiene ningún otro director general en la Comisión Europea, ya que puede investigar al personal y a los miembros de las instituciones europeas. El director general de la OLAF es nombrado por la Comisión en estrecha consulta con el Parlamento Europeo y el Consejo, una vez el Comité de Vigilancia haya emitido un dictamen favorable sobre el procedimiento de nombramiento. Como tal, el director general de la OLAF es *primus inter pares*, una función cualificada que garantiza un alto nivel de ética e integridad en las instituciones de la UE.

3. El Comité desempeña una función de asesoramiento al director general de la OLAF, a quien ayuda a asumir sus responsabilidades con precisión, gracias al papel especial que el legislador de la UE atribuye a la función. El Comité lo hace:

   — **comunicando** al director general los resultados del seguimiento realizado por el Comité respecto de:

      — la forma en que la OLAF desempeña su función de investigación;

      — la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones; y

      — cuando sea necesario, la formulación de las recomendaciones adecuadas;

   — **enviando** dictámenes al director general, incluidas, cuando proceda, recomendaciones sobre los recursos necesarios para llevar a cabo la función de investigación de la OLAF, las prioridades de investigación y la duración de las investigaciones;

   — **presentando** sus observaciones (y en su caso, recomendaciones) sobre las directrices para los procedimientos de investigación (y cualquier modificación de las mismas) adoptadas por el director general de conformidad con el artículo 17, apartado 8, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013;

   — **supervisando** la calidad de las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF, así como las recomendaciones que formule.

4. El Comité es interlocutor de las instituciones de la UE. Informa a las instituciones sobre sus actividades, puede emitir dictámenes a petición de estas, elabora informes sobre cuestiones de investigación e intercambia opiniones con ellas a nivel político. En consecuencia, el Comité aporta a las instituciones de la UE conocimiento basado en su experiencia en materia de seguimiento. También vela por que la OLAF actúe dentro de los límites de la legalidad y la regularidad y por que se respeten los valores fundamentales de la UE durante la realización de las investigaciones.

([2]) Artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 883/2013.

MARCO NORMATIVO

Artículo 19. Informe de evaluación

«Antes del 2 de octubre de 2017, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación sobre la aplicación del presente Reglamento. El informe irá acompañado de un dictamen del Comité de Vigilancia e indicará si es necesario o no modificar el presente Reglamento».

5. A lo largo de este informe se hace referencia en varios puntos a las conclusiones del Dictamen n.º 2/2017 «que acompaña al informe de evaluación de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo» ([3]). Se trata del dictamen más importante elaborado por el Comité en 2017. En el Dictamen, el Comité de Vigilancia evaluó: i) el entorno jurídico de la OLAF; ii) el ciclo de vida de las investigaciones de la OLAF; iii) el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales durante las investigaciones dirigidas por la OLAF; iv) el papel y el funcionamiento del Comité de Vigilancia; y v) la propuesta legislativa sobre la creación de la Fiscalía Europea.

6. En su Dictamen, el Comité de Vigilancia concluyó que una modificación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 debería unificar los motivos que justifiquen todas las investigaciones de la OLAF, con el fin de evitar la fragmentación, las dificultades de interpretación y reforzar la claridad de la legislación y las garantías procedimentales. El marco jurídico unificado también debería incluir un código exhaustivo que establezca las competencias de la OLAF. El Reglamento deberá prestar especial atención a la clarificación de las competencias de la OLAF respecto de las instituciones de la UE y a la división de competencias entre la OLAF y la futura Fiscalía Europea.

   En opinión del Comité, las normas internas aplicables en la actualidad no prevén la realización de las investigaciones con la transparencia que pretende el legislador. Además, el número de instrucciones puede inducir a error al personal de la OLAF y, en particular, a los investigadores. Esta situación podría evitarse con los procedimientos de investigación exhaustivos que establece el Reglamento. Ello incluiría criterios menos flexibles para el inicio de las investigaciones con el fin de no poner en peligro la seguridad jurídica y el tratamiento equitativo de la información que recibe la OLAF. El hecho de disponer de procedimientos de investigación exhaustivos también introduciría mecanismos para contrarrestar posibles abusos de discrecionalidad o presiones externas indebidas sobre el director general de la OLAF, también contrarrestaría la amplia discrecionalidad que el Reglamento actual otorga al director general, al imponerle la obligación de informar periódicamente al Comité de Vigilancia sobre los motivos de toda decisión de no iniciar una investigación.

7. El Comité de Vigilancia consideró que las principales áreas de investigación de la OLAF (que incluyen Fondos Estructurales, agricultura, recursos propios, aduanas, ayuda exterior y corrupción) deberían estar mejor indicadas en el Reglamento OLAF, con el fin de aclarar las normas de investigación y las competencias de la OLAF en dichos sectores. Esto facilitaría la independencia en el correcto ejercicio de las competencias de la Oficina y sentaría una base sólida para el trabajo conjunto de la OLAF con la Fiscalía Europea.

8. En cuanto a la duración de las investigaciones, el Comité de Vigilancia consideró que el Reglamento debería modificarse para incluir el requisito de que el director general de la OLAF tenga en cuenta los plazos de prescripción en los Estados miembros afectados por una investigación. Al menos 18 meses antes de la expiración del plazo de prescripción legal, la OLAF debe enviar un informe provisional a las autoridades de los respectivos Estados miembros. El informe provisional sería equivalente en forma y contenido al informe final y no incluiría recomendaciones. El Comité también apoyó la creación de equipos de seguimiento que pudieran formular recomendaciones sobre el seguimiento judicial y la coordinación de las actividades de la OLAF y de todas las autoridades que participan en las investigaciones, incluida la futura Fiscalía Europea.

9. En cuanto al cierre de las investigaciones, el Comité de Vigilancia opina que el legislador debería considerar la posibilidad de crear normas explícitas sobre la información que la OLAF debe enviar al Comité. Para que el Comité pueda asistir al director general en el desempeño de sus funciones en este ámbito, debería, como mínimo, recibir de la OLAF el informe de investigación enviado a la autoridad judicial del Estado miembro y la respuesta de dicha autoridad a la OLAF.

   Habida cuenta del claro mandato derivado de las tres instituciones, el Comité de Vigilancia indicó que también desearía desempeñar un papel importante en el establecimiento de vínculos entre la OLAF y sus socios, en particular con la Fiscalía Europea.

([3]) Véase el sitio web del Comité de Vigilancia de la OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA OLAF

Artículo 6, apartado 2, de la Decisión 1999/352/CE de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, modificada por la Decisión 2013/478/UE, de 27 de septiembre de 2013:

«2. *Previa consulta al Comité de vigilancia, el Director General remitirá al Director General de Presupuesto un anteproyecto de presupuesto que se consignará en el anexo correspondiente a la Oficina de la sección del presupuesto general de la Unión Europea relativa a la Comisión*».

Artículo 15, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia remitirá al Director General dictámenes, y también si procede recomendaciones, sobre, entre otras cosas, los recursos necesarios para llevar a cabo la función de investigación de la Oficina […]».

10. El Comité de Vigilancia examinó el anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2018, centrándose especialmente en dos puntos: i) el sistema de gestión de contenidos de la OLAF, la base de datos de la OLAF que contiene información relacionada con los casos creada para sustituir al SGC, el antiguo sistema de gestión de casos; y ii) los recursos humanos de la OLAF. El Comité depositó grandes expectativas en la estrategia de recursos humanos para 2017-2019, que la OLAF debía adoptar en 2018, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité al director general de la OLAF en su Dictamen n.º 1/2017: *Anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2018*.

11. El Comité apoyó el anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2018 en su Dictamen n.º 1/2017, especialmente la petición de la OLAF de que se asignen cinco puestos adicionales de administrador a la función de investigación con el fin de reforzar su misión principal.

12. En particular, el Comité consideró que la base de datos del sistema de gestión de contenidos era importante debido al importe destinado a su aplicación y al impacto del sistema en la función de investigación de la OLAF. Por tanto, el Comité recomendó que el director general de la OLAF pidiera al Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión Europea «llevar a cabo una evaluación posterior a la puesta en marcha del sistema de gestión de contenidos, que debería incorporar las experiencias de los usuarios, además de otros elementos». La OLAF respondió en octubre de 2017 que «estudiará detenidamente la necesidad de solicitar al SAI dicha evaluación posterior a la puesta en marcha». Asimismo, la OLAF indicó en febrero de 2018 que se llevará a cabo una auditoría de las prácticas de gestión de proyectos informáticos de la OLAF (incluido el sistema de gestión de contenidos) lo antes posible.

13. Por lo que se refiere a la estrategia de la OLAF en materia de recursos humanos para el período 2017-2019, en su Dictamen n.º 1/2017, el Comité formuló cinco recomendaciones dirigidas al director general sobre la mejora de la gestión de recursos humanos de la OLAF, en particular mediante la reducción de la rotación de personal, la retención del personal y la contratación y formación de investigadores. La OLAF respondió parcialmente a algunas de estas recomendaciones.

14. El Comité recomendó que la OLAF prestara especial atención a la planificación laboral detallada, que evalúa los efectivos de personal que debe contratarse cada año durante el período de la estrategia de recursos humanos 2017-2019. El 6 de octubre de 2017, la OLAF respondió que, a la hora de desarrollar su estrategia de recursos humanos para 2017-2019, prestaría especial atención a los temas destacados en las recomendaciones del Comité. Sin embargo, hasta la fecha no se ha puesto a disposición del Comité ninguna estrategia de recursos humanos para el período 2017-2019. La OLAF considera que esta recomendación se está aplicando y en febrero de 2018 añadió que el documento estaría listo en el primer semestre de 2018.

15. En su Dictamen n.º 1/2017, el Comité recomendó que la OLAF prestara especial atención a los siguientes puntos: i) las medidas que podrían adoptarse para reducir el período medio de contratación; ii) la identificación de posibles medidas de retención del personal sobre la base de la información reunida durante el proceso de la entrevista de fin de servicio; iii) la evaluación detallada de las necesidades de formación; y iv) la medición y evaluación comparativa de datos estadísticos clave sobre formación. La OLAF respondió el 6 de octubre de 2017 que prestaría especial atención a los temas destacados en las recomendaciones del Comité a la hora de desarrollar su estrategia de recursos humanos para 2017-2019 y presentó un nuevo informe en febrero de 2018 ([4]) sobre las recomendaciones mencionadas anteriormente.

([4]) Nota de la OLAF: Informe de la OLAF de 2017 sobre su aplicación de las recomendaciones del Comité de Vigilancia, Ares(2018) 781022.

16. La OLAF presentó información al Comité sobre una serie de cuestiones relativas a los recursos humanos. En primer lugar, a finales de 2018, la OLAF elaborará un informe en el que se identificarán los ámbitos que deben mejorarse para reducir el período de contratación. Considera que la aplicación de la recomendación del Comité está en curso. En segundo lugar, la OLAF señaló que es la Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad (DG HR) la responsable de la gestión de los cursos de formación para toda la Comisión. Por consiguiente, el coste de la formación no está disponible para las distintas DG. En tercer lugar, la OLAF informó, además, de la existencia de itinerarios de formación para los investigadores recién nombrados y los investigadores superiores, y facilitó información sobre la existencia de formación interna y formación general para el personal de la Comisión.

17. A juicio del Comité, los recursos de la OLAF deben concentrarse en su función principal, es decir, llevar a cabo investigaciones de actividades ilegales, graves irregularidades, fraude, incumplimiento de las obligaciones profesionales y otras cuestiones perjudiciales para los intereses de la Unión Europea. El Comité considera que el apoyo a las investigaciones forma parte de la actividad principal de la OLAF y que disponer de recursos humanos y capacidades financieras internas independientes de la Comisión contribuye a la independencia de la OLAF. Esto es especialmente importante en lo que respecta a la contratación, la formación y la capacidad para reaccionar ante nuevos y complejos patrones de fraude.

18. El Comité expresó su opinión en su Dictamen n.º 1/2017 de que la transferencia de puestos de la OLAF a la Fiscalía Europea debería considerarse y gestionarse cuidadosamente con el fin de proteger la capacidad de la OLAF para cumplir con su mandato permanente, en particular su capacidad de investigación. Esto puede requerir, si se transfieren más puestos a la Fiscalía Europea, la reducción de las capacidades políticas de la OLAF con el fin de preservar las capacidades de las direcciones encargadas de las investigaciones.

19. Además, el Comité indicó que, una vez que se haya adoptado la propuesta final sobre el establecimiento de la Fiscalía Europea, podría considerar la posibilidad de presentar un informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 15, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, sobre las repercusiones que el establecimiento de la Fiscalía Europea tiene en las capacidades de investigación de la OLAF.

20. Además de su Dictamen n.º 1/2017 sobre el *Anteproyecto de presupuesto de la OLAF para 2018*, el Comité ha analizado la información facilitada por la OLAF relativa a la ejecución del presupuesto de 2017. La Comisión considera que las medidas de austeridad no deberían afectar negativamente a la capacidad de la Oficina para llevar a cabo investigaciones eficaces.

21. El Comité también observó que la OLAF tenía un bajo nivel de ejecución presupuestaria y que seguía experimentando un alto índice de rotación, sin poder contratar personal suficiente para cubrir todas las vacantes. El Comité observó que el presupuesto de las misiones no discriminaba entre los gastos para investigaciones y los gastos para otros fines. El Comité opina que unas investigaciones eficaces, que requieran apoyo forense, jurídico y logístico, podrían necesitar un aumento del presupuesto destinado a misiones. El Comité analizará esta cuestión en cooperación con la OLAF con el fin de reunir más datos y para garantizar que los investigadores dispongan de todos los recursos necesarios.

22. El Comité considera que el poder discrecional del director general de la OLAF para transferir presupuesto de líneas presupuestarias poco utilizadas a líneas presupuestarias en las que se necesitan más fondos constituye una herramienta eficaz. No obstante, este poder debería utilizarse principalmente para reforzar las tareas básicas de la Oficina, en particular las de las direcciones de investigación.

23. El Comité reitera su recomendación anterior, formulada en su Dictamen n.º 1/2017, de que el Servicio de Auditoría Interna (SAI) lleve a cabo una auditoría de los problemas surgidos en la puesta en marcha de la base de datos del sistema de gestión de contenidos, incluidos los costes. El 24 de enero de 2018, el ponente del Comité encargado de controlar los recursos de la OLAF solicitó un informe completo sobre el desglose de costes del proyecto de gestión de contenidos desde su inicio. La OLAF aún no ha facilitado esa información al Comité.

ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN

Artículo 15, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia seguirá regularmente el ejercicio por la Oficina de la función de investigación […]»

Artículo 4, de la Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude:

«[…] El Comité [de Vigilancia] controlará periódicamente la ejecución de la función de investigación de la Oficina».

Dictamen conjunto de los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de 5 de septiembre de 2016

El dictamen conjunto subraya que el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 faculta al Comité de Vigilancia para recibir información del director general de la OLAF:

— *sobre los casos en que se haya transmitido información a las autoridades judiciales nacionales, aun cuando la OLAF no haya llevado a cabo ninguna investigación;*

— *sobre información adicional relativa a todos los casos, incluidas las investigaciones en curso, y no solo sobre los casos cerrados;*

— *en cuanto a las obligaciones de presentación de informes del director general de la OLAF, el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 implica un deber activo de información para la OLAF. A este respecto, la concesión de un acceso electrónico meramente pasivo a las bases de datos de la OLAF no bastaría para cumplir las obligaciones del director general de la OLAF establecidas en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.*

24. En anteriores informes anuales, el Comité destacó como cuestión urgente su limitado acceso a la información relativa a los casos de la OLAF. La situación empezó a mejorar con el anterior director general y este proceso se aceleró en el segundo semestre de 2017, tras el nombramiento de un nuevo director general en funciones.

    En este contexto, el Comité experimentó problemas de acceso a información relativa a investigaciones y a la base de datos de casos del sistema de gestión de contenidos de la OLAF durante los nueve primeros meses del período cubierto por el informe. La situación mejoró posteriormente.

25. Basándose en su propia experiencia con la base de datos del sistema de gestión de contenidos durante el análisis de casos con «acceso de observador» al sistema, el Comité de Vigilancia concluyó que, en el estado actual de la base de datos de la OLAF, los datos proporcionados no se adaptan a las necesidades de supervisión. Por otra parte, parece que la base de datos del sistema de gestión de contenidos ni siquiera está adaptada a las propias necesidades de investigación de la OLAF.

    El Comité recibió información sobre los debates que están teniendo lugar en la OLAF respecto de cómo adaptar el sistema de gestión de contenidos a sus necesidades y sigue de cerca la evolución de la situación. El Comité está muy preocupado por esta cuestión y colaborará estrechamente con la OLAF para encontrar una solución.

26. El Comité manifiesta su sorpresa por el hecho de que el sistema de gestión de contenidos, que es el principal proyecto informático para la función de investigación de la OLAF, se haya implantado sin tener en cuenta las necesidades de su organismo supervisor. También se han suprimido las herramientas que el Comité tenía a su disposición en la antigua base de datos, el sistema de gestión de casos (SGC). En estas circunstancias, el Comité está trabajando con los datos que la OLAF facilita o pone a disposición del Comité a través del sistema de gestión de casos. El Comité no puede extraer información estadística o de presentación de informes por sí mismo hasta que se incluya un complemento, un módulo o una herramienta que le permita utilizar los datos operativos con fines de seguimiento.

27. La base de datos del sistema de gestión de contenidos carece de herramientas que se adapten a las necesidades del Comité para hacer el seguimiento de los casos y de patrones sistémicos en los datos operativos de la OLAF. Al Comité le preocupa el hecho de que el sistema actual no permita a la OLAF migrar de manera satisfactoria documentos de casos de la antigua base de datos del SGC al sistema de gestión de contenidos. Esta situación ha tenido un importante efecto negativo en la vigilancia por parte del Comité de la ejecución de la función de investigación de la OLAF, incluida la evolución en lo tocante a los derechos fundamentales y las garantías procedimentales.

28. El Comité tuvo acceso a 64 expedientes de la OLAF, entre ellos: i) 60 casos en los que el director general decidió no iniciar una investigación y, por consiguiente, archivar el caso, y ii) 4 casos en los que se llevaron a cabo y se concluyeron investigaciones mediante la emisión de un informe final sobre el caso. El Comité analizó los casos y publicará sus conclusiones próximamente. Algunos resultados del análisis también se utilizaron en su Dictamen n.º 2/2017, que acompaña al informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 de la OLAF, y en otras actividades de seguimiento.

29. El Comité observó que el contenido y la calidad de los informes presentados por la OLAF sobre casos de más de 12 meses de duración en 2017 no incluían ninguna información adecuada para controlar de manera eficaz la duración de las investigaciones. En particular, a pesar de la creciente duración de las investigaciones (de 12 a 18, 24, 30 o más meses), la mayoría de los informes no incluían información sustancial que explicara las razones de esta duración y las medidas correctoras con objeto de acelerarlas. Para información detallada sobre este tema, véase el capítulo sobre el control de la duración de las investigaciones de la OLAF del presente informe.

REFUERZO DE LA INDEPENDENCIA DE LA OLAF

Artículo 15, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia seguirá regularmente el ejercicio por la Oficina de la función de investigación, a fin de fortalecer la independencia de la Oficina en el ejercicio adecuado de las competencias que le atribuye el presente Reglamento».

Artículo 15, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia adoptará, por lo menos una vez al año, un informe de actividades referente, en particular, a la evaluación de la independencia de la Oficina, la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones. Esos informes se remitirán al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas».

Artículo 17, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Director General no solicitará ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna institución, órgano u organismo en el cumplimiento de sus deberes relativos al inicio y a la realización de investigaciones externas e internas y de elaboración de los informes correspondientes a las mismas. Si el Director General considera que una medida adoptada por la Comisión cuestiona su independencia, informará inmediatamente al respecto al Comité de Vigilancia y decidirá si incoa una acción judicial contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia».

Artículo 17, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«Antes de imponer una sanción disciplinaria al Director General, la Comisión consultará al Comité de Vigilancia».

30. En el informe anual de 2016, el Comité de Vigilancia estableció que, el 2 de marzo de 2016, la Comisión Europea había suspendido parcialmente la inmunidad de jurisdicción del director general de la OLAF en respuesta a una petición de las autoridades judiciales belgas. Mediante una nota de 14 de marzo de 2016, el director general de la OLAF, sobre la base del artículo 17, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, informó al Comité de Vigilancia que consideraba que la Decisión de la Comisión de 2 de marzo era una medida que ponía en entredicho su independencia.

31. A pesar de las peticiones dirigidas tanto a la Comisión como al director general de la OLAF, el Comité no recibió la información fundamental ni una copia de la Decisión y del procedimiento seguidos por la Comisión. Por otra parte, el principal recurso interpuesto por el director general de la OLAF ante el Tribunal General para obtener la anulación de la Decisión de la Comisión aún está siendo examinado por dicho Tribunal. Por tanto, el Comité todavía no está en condiciones de formarse una opinión concluyente. En Bélgica sigue pendiente un caso penal nacional y, dado que el Comité no ha recibido ninguna información al respecto, no es posible formular más observaciones.

32. El director general de la OLAF, Sr. Giovanni Kessler, dimitió en octubre de 2017, antes de que finalizara su mandato de siete años para asumir el puesto de director general de la Agencia de Aduanas y Monopolios de Italia, en comisión de servicios de la Comisión Europea. En consecuencia, se inició el procedimiento para nombrar un nuevo director general de la OLAF. El Comité indicó a la Comisión que deberían adoptarse medidas para garantizar que no se produjera ningún conflicto de intereses que pudiera resultar perjudicial para la independencia de la OLAF en la realización de las investigaciones.

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL NUEVO DIRECTOR GENERAL DE LA OLAF

Artículo 17, apartado 2, del Reglamento OLAF:

«Previo dictamen favorable del Comité de Vigilancia sobre el procedimiento de selección aplicado por la Comisión, esta establecerá una lista de candidatos con las cualificaciones necesarias para el puesto de Director General de la OLAF.»

33. El 25 de abril de 2017, la Comisión Europea remitió para consulta al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de Vigilancia el proyecto de convocatoria de vacante del procedimiento de selección de un nuevo director general de la OLAF. La Comisión Europea también invitó al Comité de Vigilancia a designar un representante para participar como observador durante las entrevistas en los diferentes niveles del proceso de selección.

34. Mediante carta de 12 de mayo de 2017, el Comité de Vigilancia acogió con satisfacción el compromiso de la Comisión de contratar al director general de la OLAF con la categoría de agente temporal durante los siete años de mandato y no como funcionario permanente de la Comisión. El Comité destacó que la neutralidad política del director general de la OLAF debe subrayarse mediante la indicación de que el puesto es incompatible con la participación en actividades políticas durante todo el mandato. Por lo que se refiere a las condiciones de empleo, el Comité consideró que la evaluación del «período de prueba de nueve meses» del director general de la OLAF afectaba directamente a la cuestión de su independencia, por lo que era indispensable que el Comité hiciera una contribución sobre la actuación del director general de la OLAF en la ejecución de la función de investigación.

35. El 28 de junio de 2017 se publicó el puesto de director general de la OLAF mediante el anuncio de vacante COM/2017/10373. El anuncio se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DO C 204), fijándose el 27 de julio de 2017 como plazo de presentación de solicitudes, que posteriormente fue prorrogado hasta el 15 de septiembre de 2017. El puesto se anunció como cargo de director general, agente temporal.

36. El Comité de Vigilancia designó como su representante en el procedimiento de selección organizado por la Comisión al Sr. Mulder, quien siguió de cerca el procedimiento y asistió en calidad de observador al tribunal de preselección y al Comité Consultivo para los Nombramientos. Debatió periódicamente los progresos realizados en el Comité de Vigilancia y compartió todos los datos recabados, a fin de que los miembros del Comité pudieran formarse gradualmente una opinión sobre la legalidad y regularidad del procedimiento aplicado.

37. Tras varios intercambios de cartas con el secretario general de la Comisión y el comisario Günter Oettinger, el 5 de marzo de 2018 el Comité comunicó a este último que no tenía ninguna objeción al procedimiento seguido por la Comisión. El Comité de Vigilancia podría estudiar la posibilidad de publicar posteriormente un informe sobre cómo mejorar los futuros procedimientos.

SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES EN LAS INVESTIGACIONES DE LA OLAF

Artículo 15, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Comité de Vigilancia seguirá en particular la evolución de la aplicación de las garantías procedimentales …».

Artículo 17, apartado 7, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Director General establecerá 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…».

Control y verificación de la legalidad

38. En su Dictamen n.º 2/2017, el Comité de Vigilancia analizó el control y verificación de la legalidad realizado en el curso de las actividades de investigación de la OLAF, centrándose en el respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales. En dictámenes anteriores ([5]), el Comité recomendó a la OLAF mejorar las prácticas idóneas de los revisores a la hora de comprobar el cumplimiento de las garantías procedimentales y la duración proporcionada de las investigaciones. Asimismo, el Comité recomendó que el director general de la OLAF adoptara un plan con medidas específicas destinadas a reforzar de manera efectiva el mecanismo interno de control y asesoramiento, según lo dispuesto en el Reglamento. Con este fin, el Comité se propone entablar un diálogo para crear una estructura permanente en la OLAF.

([5]) Dictamen del Comité de Vigilancia n.º 2/2015, Control y verificación de legalidad en la OLAF.

Procedimiento de reclamación relativo a las investigaciones de la OLAF

39. El Comité ya se ha pronunciado ampliamente sobre esta cuestión en dictámenes anteriores. El Comité recomendó que el director general de la OLAF estableciera un procedimiento interno eficaz para tramitar las reclamaciones individuales. Asimismo, el Comité pidió al director general que le informara periódicamente sobre las reclamaciones individuales recibidas por la OLAF y el seguimiento dado a las mismas ([6]). Es esencial que las investigaciones se lleven a cabo de manera adecuada. En el sitio web de la OLAF se ha publicado un procedimiento de reclamación, pero hasta la fecha no se ha compartido con el Comité ninguna decisión formal del director general de la OLAF sobre la adopción del procedimiento.

40. El director general de la OLAF ha tomado medidas para asegurarse de que se envíen al Comité los informes sobre reclamaciones individuales. Sin embargo, no todas las reclamaciones registradas por la OLAF, ni las presentadas contra la OLAF ante otros organismos se comparten automáticamente con el Comité. Los casos que dan lugar a esas reclamaciones no están disponibles y las explicaciones incluidas en el informe son de carácter general. La OLAF no pone a disposición del Comité las reclamaciones originales ni sus respuestas a los reclamantes. Por consiguiente, el Comité no puede garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas por las investigaciones ni la aplicación de las garantías procedimentales.

El Comité se propone desarrollar, a través de un diálogo permanente con la OLAF, un sistema que permita un control más eficaz de la normativa.

Derechos fundamentales y garantías procedimentales

Reglamento OLAF

Artículo 15, apartado 1, párrafo segundo

«[…] El Comité de Vigilancia seguirá en particular la evolución de la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones a la vista de la información que proporcione el Director General de conformidad con el artículo 7, apartado 8».

Artículo 7, apartado 8

«8. *Si no pudiera concluirse una investigación dentro de los 12 meses siguientes a su inicio, el Director General, al finalizar dicho período de 12 meses y posteriormente cada seis meses, informará al Comité de Vigilancia indicando las razones y medidas correctoras previstas a fin de acelerar la investigación».*

Artículo 9 sobre garantías procedimentales (no se reproduce aquí debido a su extensión)

41. El Comité prestó especial atención a este ámbito, dada su función de control en virtud del artículo 15, apartado 1, del artículo 7, apartado 8, y del artículo 9, del Reglamento OLAF. Las normas que regulan los derechos y obligaciones de las personas investigadas por la OLAF fueron objeto de mejora y clarificación en el nuevo Reglamento OLAF. Sin embargo, la OLAF no estableció controles y mecanismos de seguimiento eficaces, como se menciona en el Dictamen n.º 2/2017 del Comité de Vigilancia ([7]). El Comité considera que los mecanismos de control y seguimiento son extremadamente importantes y prestará una atención especial a este aspecto.

42. El Comité se centró en: i) los derechos y principios fundamentales que puedan afectar a la realización independiente e imparcial de las investigaciones; y ii) los derechos y principios fundamentales sobre los que existe una jurisprudencia reiterada en relación con la OLAF y las decisiones del Defensor del Pueblo. Estos derechos incluyen el derecho de defensa, el derecho de acceso a los documentos, la confidencialidad de las investigaciones, el derecho de la persona interesada a ser informada de la investigación, el derecho de la parte interesada a expresar su opinión sobre todos los hechos que le conciernen, el derecho de acceso a los expedientes de investigación o al informe final y el derecho a la protección de los datos personales.

43. El Comité examinó este asunto utilizando varias fuentes de información: i) las reclamaciones individuales recibidas por la OLAF sobre posibles violaciones de los derechos fundamentales; ii) la información enviada por la OLAF al Comité a través de los informes finales de las investigaciones cerradas de la OLAF; iii) la información enviada por la OLAF sobre la base del artículo 7, apartado 8, del Reglamento OLAF; y iv) la información del análisis de los casos archivados.

([6]) Dictamen del Comité de Vigilancia n.º 2/2013, Establecimiento de un procedimiento interno de la OLAF de tramitación de reclamaciones e informes de actividades del Comité de Vigilancia de 2014 a 2016.

([7]) Véase el Dictamen n.º 2/2017, capítulo II, en particular los puntos 11 y 24.

i) *Reclamaciones individuales recibidas por la OLAF sobre posibles violaciones de los derechos fundamentales*

44. La OLAF puso a disposición del Comité breves notas en las que se enumeraban las presuntas violaciones de derechos producidas en el curso de las investigaciones de la OLAF, junto con una breve respuesta de la OLAF en la que se indicaba que la reclamación era infundada ([8]). En algunos casos, la OLAF también indicaba que había procedimientos pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre algunas de esas supuestas violaciones de derechos fundamentales. Las reclamaciones y las respuestas de la OLAF a los reclamantes no estaban a disposición del Comité. Por otra parte, los documentos justificativos del procedimiento de reclamación para establecer la posición de la OLAF no se pusieron a disposición del Comité, a pesar de que ello habría sido esencial para que el Comité pudiera cumplir su mandato.

45. Los derechos fundamentales y las garantías procedimentales supuestamente violados por la OLAF en las reclamaciones se referían a una serie de derechos diferentes; el Comité también estaba familiarizado con las decisiones del Defensor del Pueblo disponibles al público sobre este asunto, que proporcionaban información más detallada sobre las supuestas violaciones de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales que el material incluido en las notas de la OLAF mencionadas con anterioridad.

46. La información que la OLAF facilitó al Comité fue insuficiente para analizar la manera en que la Oficina ejecuta su función de investigación y para llevar a cabo un estudio riguroso de los progresos en materia de derechos fundamentales. Para ello, el Comité debería recibir, como mínimo, el texto completo de la reclamación, así como la respuesta completa de la OLAF. El Comité tiene la intención de recomendar a la OLAF que desarrolle una estructura por la que se pondrían a disposición del Comité los informes periódicos sobre todas las reclamaciones existentes de las que la OLAF tenga conocimiento, permitiéndole tener un mejor conocimiento de la situación.

ii) *Información enviada por la OLAF al Comité sobre la base del artículo 7, apartado 8, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013*

47. El Comité analizó el respeto por parte de la OLAF del derecho fundamental a una buena administración en el contexto de las investigaciones que no pudieron cerrarse en los 12 meses siguientes a su inicio. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho de las personas a una buena administración (es decir, a un plazo razonable para las investigaciones), que también podría evitar los problemas de prescripción. El Comité es consciente de que una investigación prolongada, desproporcionada en relación con las circunstancias y la complejidad del caso, puede tener graves consecuencias negativas tanto para los derechos de defensa de las personas afectadas como para el seguimiento de la investigación.

48. El Comité examinó 417 informes sobre investigaciones que duraron más de 12, 18, 24 y 30 meses, y hasta 66 meses. El director general envió los informes en diciembre de 2017. Sin embargo, estos no incluían la información pertinente que permitiera al Comité cumplir su mandato. El contenido de los informes de la OLAF al Comité requiere cambios radicales que volverán a ser objeto de diálogo entre el Comité y la OLAF a la luz de las conclusiones del Comité en su Dictamen n.º 2/2014. En el capítulo sobre el control de la duración de las investigaciones del presente informe se analiza más detalladamente este tema.

iii) *Información puesta a disposición del Comité de Vigilancia por la OLAF a través de informes finales de casos de las investigaciones de la OLAF cerradas*

49. Los informes finales de casos de la OLAF incluían información pertinente sobre el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, ya que en ellos la OLAF resume sus actividades de investigación y los principales documentos de la investigación preliminar sobre los que se basarán las medidas financieras, administrativas, disciplinarias o judiciales.

Durante el período cubierto por el informe, el Comité recibió poca información ([9]) a través de esta fuente, debido a que únicamente pudo examinar los informes finales correspondientes a cuatro investigaciones cerradas de la OLAF enviados a autoridades judiciales nacionales.

iv) *Información del análisis de los casos archivados*

50. Se trata de casos en los que la OLAF decidió no llevar a cabo una investigación tras haber evaluado la información recibida. No son investigaciones, sino casos de información desestimada en los que personal no investigador llevó a cabo una evaluación o una valoración a primera vista.

([8]) Notas enviadas por el director general de la OLAF al Comité de Vigilancia sobre reclamaciones a la OLAF en relación con las garantías procedimentales en el marco del procedimiento de reclamaciones de la OLAF de 2014 a 2017.

([9]) Cuatro informes de casos finales de la OLAF en total.

51. Durante el período cubierto por el informe, el Comité examinó 60 dictámenes sobre decisiones de inicio de investigaciones preparados por la Unidad de Selección y Revisión de las Investigaciones (USRI) en los que el director general de la OLAF tomó la decisión de no iniciar una investigación. El seguimiento de esta información es de fundamental importancia para reforzar la independencia de la OLAF en el momento clave del inicio de las investigaciones. Próximamente, se emitirá un dictamen al respecto ([10]).

SEGUIMIENTO DE LA DURACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES DE LA OLAF

Artículo 15, apartado 1, párrafo segundo del Reglamento OLAF

«[…] El Comité de Vigilancia seguirá en particular la evolución de la aplicación de las garantías procedimentales y la duración de las investigaciones a la vista de la información que proporcione el Director General de conformidad con el artículo 7, apartado 8».

Artículo 7, apartado 5

«Las investigaciones se desarrollarán ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto».

Artículo 7, apartado 8

«Si no pudiera concluirse una investigación dentro de los 12 meses siguientes a su inicio, el Director General, al finalizar dicho período de 12 meses y posteriormente cada seis meses, informará al Comité de Vigilancia indicando las razones y medidas correctoras previstas a fin de acelerar la investigación».

Observaciones generales

52. La duración de las investigaciones de la OLAF es un indicador importante para evaluar la eficacia de las investigaciones y supervisar el respeto de las garantías procedimentales. La duración de las investigaciones de la OLAF se utiliza igualmente para evaluar: i) los problemas de prescripción; ii) el seguimiento de las investigaciones de la OLAF; y iii) la independencia real de la Oficina para realizar sus investigaciones, incluida la utilización eficaz de sus recursos humanos y financieros ([11]). Las razones objetivas para la duración de las investigaciones también pueden influir en las prioridades de la política de investigaciones de la OLAF.

53. El plan de gestión anual de la OLAF establece únicamente un objetivo general respecto de la duración media de las investigaciones (por ejemplo, en 2017 no debía superar los 20 meses ([12])), pero sirve como herramienta estadística. El Comité observa que en el procedimiento de investigación de la OLAF no existe ningún sistema que exija la prolongación formal de una investigación tras su inicio. Por consiguiente, las investigaciones se inician por un período indefinido. El único mecanismo similar a un sistema de control es la obligación del director general de la OLAF de informar al Comité de Vigilancia al final de un período de 12 meses y, posteriormente, cada 6 meses ([13]).

54. En opinión del Comité, el concepto de «duración de una investigación» no puede referirse únicamente a la duración estadística de las investigaciones, es decir, solo al número de meses que duran. Sin embargo, este enfoque estadístico es el que prevalece en el actual sistema de presentación de informes de la OLAF al Comité. El Reglamento OLAF exige que las investigaciones se desarrollen «ininterrumpidamente durante un período de tiempo que deberá ser proporcionado a las circunstancias y a la complejidad del asunto». Con el fin de garantizar que la duración sea proporcionada a la complejidad del asunto y que se lleve a cabo de forma ininterrumpida, los investigadores y sus superiores deben mantener un control firme del ciclo de vida de la investigación desde su inicio. La calidad de los informes de la OLAF en las distintas fases de la investigación (incluidos los «informes de 12 meses», los «informes de 18 meses», los «informes de 24 meses» y la presentación de informes posteriores) es crucial para que el Comité pueda supervisar periódicamente el progreso de las investigaciones.

([10]) Véanse las Directrices sobre los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF (capítulo I, artículos 1 a 7) adoptadas por el director general de la OLAF sobre la base del artículo 17, apartado 8, del Reglamento (UE) n.º 883/2013 de la OLAF.

([11]) Véanse los Dictámenes del Comité de Vigilancia n.º 4/2014: Control de la duración de las investigaciones realizadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, p. 3, y n.º 2/2009: Informes sobre las investigaciones de la OLAF de más de nueve meses de duración.

([12]) En el Plan de Gestión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de 2017, p. 5, se indicaba que el porcentaje de investigaciones en curso de más de 20 meses de duración en 2017 era inferior al 30 %.

([13]) Este mecanismo de seguimiento refuerza la independencia de OLAF en el correcto ejercicio de sus competencias y difiere de los procedimientos de control interno previstos en el artículo 17, apartado 8, del Reglamento OLAF, e integrados en las Directrices sobre los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF, adoptadas por el director general (incluida la revisión final realizada por la Unidad de Selección y Revisión de Investigaciones, artículo 21).

55. En opinión del Comité, si las «Directrices sobre los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF» obligaran a establecer y actualizar periódicamente un plan de investigación para todas las investigaciones iniciadas, se facilitaría mucho la gestión de casos de la OLAF, pues así no solo podría controlar mejor la duración de las investigaciones, sino también mejorar la eficiencia de los recursos humanos y financieros que se asignan a las investigaciones. De este modo, los planes de investigación obligatorios serían una herramienta poderosa para gestionar y controlar las investigaciones en curso.

Análisis por el Comité de 417 informes sobre investigaciones de más de 12 meses de duración

56. El Comité analizó 417 informes ([14]) sobre investigaciones de la OLAF de más de 12 meses de duración (en lo sucesivo, «informes de 12 meses»), que incluyen: «informes de 12 meses», «informes de 18 meses», «informes de 24 meses» e informes relativos a investigaciones que se prolongan más tiempo. El objetivo del Comité era examinar el contenido de los informes de conformidad con los requisitos legales establecidos en el artículo 7, apartado 8, del Reglamento OLAF ([15]) y sobre la base de las observaciones formuladas por el Comité en el pasado, en concreto en el Dictamen n.º 4/2014: Control de la duración de las investigaciones realizadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

57. El Comité centró su análisis en evaluar:

a. el número de casos en que los «informes de 12 meses» de la OLAF incluían las razones por las que no se habían completado las investigaciones;

b. el número de casos en que los «informes de 12 meses» incluían medidas correctoras para acelerar las investigaciones;

c. el número de casos en que se realizaron progresos de conformidad con las recomendaciones del Comité de Vigilancia formuladas en el Dictamen n.º 4/2014;

d. el número de casos en que la medida correctora indicada por la OLAF no era coherente con las razones aducidas para no haber concluido la investigación.

58. En casi el 25 % de los informes recibidos, el Comité constató que la OLAF no había facilitado razones de peso por las que las investigaciones no concluyeron en un plazo de 12 meses. En aproximadamente el 75 % de los informes no se indicaron las medidas correctoras. En el 75 % de los informes, el Comité constató que las medidas correctoras para acelerar las investigaciones no correspondían a las razones indicadas por la OLAF para no haberlas concluido ([16]). En el 70 % de los informes analizados no se han registrado avances o las mejoras son muy limitadas desde la emisión del Dictamen n.º 4/2014 del Comité, y la OLAF sigue facilitando al Comité poca información sobre las investigaciones de más de 12 meses de duración.

([14]) Enviados por la OLAF al Comité de Vigilancia en 2017.

([15]) El artículo 7, apartado 8, del Reglamento OLAF, estipula que «si no pudiera concluirse una investigación dentro de los 12 meses siguientes a su inicio, el Director General, al finalizar dicho período de 12 meses y posteriormente cada seis meses, informará al Comité de Vigilancia indicando las razones y medidas correctoras previstas a fin de acelerar la investigación».

([16]) En lugar de especificar las medidas correctoras adoptadas para acelerar la investigación a lo largo de su ciclo de vida, algunos de los «informes de 12 meses» solo indicaban el estado actual del caso, es decir, que el informe final se había presentado a la dirección para su aprobación, que se estaba redactando el informe final o que la investigación seguía su curso con normalidad. Asimismo, el Comité identificó una serie de casos en los que la OLAF afirmaba que «no había necesidad de adoptar medidas correctoras» o que «se adoptaría el informe final del caso», o en los que el informe se limitaba a indicar el trabajo que debía realizarse en el expediente del caso (como traducción, archivo, contratación de un investigador y contacto con las fuentes de información).

59. Como consecuencia de la situación presentada en el párrafo anterior, el contenido de estos informes no permitía, en opinión del Comité, comprobar y examinar las razones de la no conclusión de las investigaciones y las medidas correctoras previstas para acelerarlas ([17]).

60. El Comité de Vigilancia analizó 417 informes sobre investigaciones de más de 12 meses de duración. Además, examinó informes posteriores de la OLAF sobre varias investigaciones que habían estado en curso durante mucho más de un año. El Comité comparó los «informes de 12 meses» iniciales con los informes posteriores sobre estos casos individuales comunicados al Comité por el director general de la OLAF cada 6 meses a partir de entonces (casos que duraron más de 12, 18, 24, 30, 36 o 42 meses y casos de hasta 66 meses). El Comité concluyó que la calidad de la información facilitada por la OLAF sobre la base del artículo 7, apartado 8, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no había mejorado respecto del mismo caso con el paso del tiempo y de que, en ocasiones, no había cambiado a pesar de la creciente duración de las investigaciones de la OLAF. La duración excesiva de las investigaciones es motivo de preocupación, ya que pone en peligro los derechos fundamentales de las personas afectadas por las investigaciones, mientras que las limitaciones legales (es decir, el riesgo de prescripción) comprometen la posibilidad de que las autoridades judiciales, administrativas, disciplinarias o financieras adopten nuevas medidas.

61. En conclusión, el Comité confirma la observación que ya formuló en su informe de actividades de 2016, a saber, que no se ha producido ningún avance en las prácticas de la OLAF en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones jurídicas del director general de la OLAF derivadas del artículo 7, apartado 8, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. En consecuencia, el Comité no puede garantizar que las investigaciones se lleven a cabo de manera continuada y sin demoras indebidas, teniendo en cuenta las circunstancias y la complejidad de los casos.

62. No se informó al Comité de la existencia de ningún sistema interno de presentación de informes escritos en el que el investigador presentara la evolución del caso, sus instrucciones y las actividades realizadas y previstas, es decir, en relación con el fondo de las investigaciones, incluidos un enfoque y una metodología coherentes que dieran lugar a la obligación de preparar y actualizar un plan de investigación inicial ([18]). Sin embargo, la OLAF afirma que comprueba sistemáticamente la duración de las investigaciones utilizando un sistema de informes estadísticos elaborados por sus bases de datos electrónicas internas (el antiguo sistema de gestión de casos SGC y el actual sistema de gestión de contenidos de la OLAF), que muestra la duración de las investigaciones y la distribución de la carga de trabajo.

63. Los directores A y B de la OLAF que firman los informes de las investigaciones de más de 12 meses de duración informaron al ponente del Comité de Vigilancia de que periódicamente revisan detalladamente junto con los investigadores de la OLAF los progresos realizados en el caso en cuestión y las razones por las que no se ha completado. El Comité subraya que los informes de las investigaciones de más de 12 meses de duración deberían basarse, en la medida de lo posible, en las propias medidas de gestión de la OLAF y formar parte de un procedimiento de seguimiento interno global. Sin embargo, en la actualidad, estos informes se elaboran exclusivamente para el Comité ([19]) y su contenido es extremadamente limitado, lo que significa que no son suficientes para los fines de seguimiento del Comité ni útiles para la gestión por parte de la OLAF de la duración de las investigaciones.

Conclusiones

64. En opinión del Comité, unos informes adecuados sobre las investigaciones de más de 12 meses de duración son herramientas útiles y eficaces para controlar la duración de las investigaciones, tanto por parte del Comité como de la dirección de la OLAF. La obligación de preparar un plan de investigación, y su posterior actualización, también puede mejorar la calidad de las investigaciones de la OLAF. En opinión del Comité, las soluciones propuestas también podrían acortar la duración de las investigaciones.

([17]) Entre los 417 «informes de 12 meses» enviados por la OLAF al Comité de Vigilancia, el Comité puede indicar 7 ejemplos de informes de 12 meses (para casos de más de 24 meses de duración) que considera especialmente malas prácticas y 5 ejemplos que pueden considerarse en este contexto como mejores prácticas, a pesar de que son insuficientes para que el Comité evalúe si la duración del caso fue proporcionada a las circunstancias y a la complejidad.

([18]) De 4 casos cerrados a los que el Comité tuvo acceso en 2017, solo 2 contaban con un documento de planificación inicial entre los documentos del expediente del caso que podía considerarse un «plan de investigación» en el sentido del artículo 9, apartado 1, de las «Directrices sobre los procedimientos de investigación para el personal de la OLAF» (es decir, el examen preliminar de la información recopilada en el proceso de selección). En el tercer caso, se presentó una nota de situación con fines informativos o para el traspaso del caso. El cuarto caso no incluyó ninguno de estos documentos.

([19]) Explicaciones dadas al miembro del Comité por los directores de las Direcciones A y B de la OLAF durante una reunión de trabajo celebrada el 14 de diciembre de 2017, y por el director general en funciones de la OLAF al Comité durante una reunión celebrada el 23 de enero de 2018.

65. El Comité pide a la OLAF que aumente la eficacia y la calidad de los informes de las investigaciones de más de 12 meses de duración. Ya en su Dictamen n.º 4/2014, el Comité propuso un modelo que cumple este fin y que se basa en el marco jurídico de la OLAF ([20]). Este formulario se siguió desarrollando en colaboración con la OLAF, pero esta interrumpió su aplicación; la información incluida en el formulario se refería a los siguientes puntos, que revisten especial importancia: i) la identificación detallada de los casos, incluido el impacto económico estimado; ii) una descripción detallada del caso, incluida la fecha de la información inicial; iii) la legislación supuestamente infringida; iv) las posibles sanciones y consideraciones relativas a la prescripción; v) las medidas operacionales adoptadas hasta la fecha y sus resultados; vi) las medidas operacionales pendientes de ejecución; y vii) las razones por las que el caso no ha concluido, entre ellas, la asignación de recursos, el volumen de trabajo operativo, las cuestiones de cooperación y otros asuntos. El Comité expresa su voluntad de trabajar junto con el director general de la OLAF y los responsables con el fin de desarrollar un sistema de información que satisfaga a ambas partes.

EVALUACIÓN DE LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIONES Y DE LAS DIRECTRICES DE INVESTIGACIÓN

El artículo 17, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 establece que:

«El Director General fijará cado año, dentro del contexto del plan anual de gestión, las prioridades de la política de la Oficina en materia de investigación y, antes de su publicación, las remitirá al Comité de Vigilancia».

Artículo 5, apartado 1:

«La decisión del Director General de la OLAF de iniciar o no una investigación tendrá en cuenta las prioridades de investigación y el plan de gestión anual de la Oficina».

Artículo 16, apartado 2: Intercambio de opiniones con las instituciones

«2. *El intercambio de opiniones puede referirse a:*

a) *las prioridades estratégicas de las políticas de la Oficina en materia de investigación».*

66. En los últimos años, el Comité de Vigilancia ha planteado en varias ocasiones serias reservas, en particular en sus Dictámenes n.º 1/2014 y n.º 3/2015, sobre el modo en que se fijaron y aplicaron las prioridades de la política de investigaciones de la OLAF. La mayoría de las conclusiones y recomendaciones del Comité siguen siendo válidas y su aplicación por parte de la OLAF sigue pendiente.

67. El Comité también expresó sus puntos de vista sobre las prioridades de la política de investigaciones de la OLAF y su aplicación en el intercambio de opiniones con las instituciones del 23 de noviembre de 2017. El Comité subrayó que dichas prioridades se centraban principalmente en sectores que estaban bajo la responsabilidad de la Dirección B de la OLAF (Investigaciones II), incluidos los derechos de aduana, los gastos relativos a los Fondos Estructurales de la UE, la política agrícola y los fondos de desarrollo rural, en detrimento de otros sectores de gastos e ingresos.

68. Los proyectos de prioridades de la política de investigaciones de la OLAF para 2018 siguen un enfoque muy similar al adoptado en años anteriores. Los proyectos de prioridades de la política de investigaciones se centran en los siguientes ámbitos:

1. los casos relativos a proyectos de redes de transporte e infraestructuras, en particular los procedimientos de contratación pública;

2. los casos relativos a: i) proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y los fondos de ayuda preadhesión, en los que la acción de los Estados miembros o de los países candidatos podría ser insuficiente; o ii) proyectos con elementos transfronterizos;

3. los casos que indiquen posibles abusos de las normas de origen o de la clasificación arancelaria, tanto en los regímenes comerciales preferenciales como en los no preferenciales, y el fraude relacionado con la valoración con el fin de eludir el pago de los derechos de aduana convencionales, incluidas las medidas arancelarias que forman parte de la política de defensa comercial de la UE;

4. los casos de contrabando en la UE de tabaco, alcohol y medicamentos falsificados, y de fabricación ilegal de tabaco;

5. los casos relacionados con la ayuda humanitaria y al desarrollo y otras formas de ayuda a migrantes y refugiados.

([20]) Véase el anexo 2 al Dictamen del Comité n.º 4/2014 Control de la duración de las investigaciones realizadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. El formulario puede adaptarse fácilmente al contenido del artículo 7, apartado 8, del Reglamento OLAF (UE, Euratom) n.º 883/2013.

69. El Comité ya expresó su preocupación por el hecho de que solo el 30 % de los casos tramitados por la OLAF se ajustaban a las prioridades de la política de investigaciones mencionadas anteriormente, a pesar de que la Dirección B contaba con el mayor número de investigadores y de casos abiertos.

70. Se informó al Comité de que el bajo porcentaje de casos abiertos incluidos en las prioridades de la política de investigaciones (30 %) se debía a la calidad de la información recibida por la OLAF, lo cual limitaba el grado en que podían establecerse suficientes sospechas. En la reunión plenaria del Comité de 14 de febrero de 2018, la OLAF confirmó las cifras y señaló que las prioridades de la política de investigaciones solo se tomaban en consideración para la iniciación de casos cuando se cumplían otros requisitos del artículo 5 del Reglamento OLAF.

71. Además, parece que las prioridades de la política de investigaciones de la OLAF se establecieron a partir de la aportación de las partes interesadas, incluidas las contribuciones de la Red de Prevención y Detección del Fraude de la Comisión, los informes del Tribunal de Cuentas Europeo, las resoluciones del Parlamento Europeo y los informes de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros.

72. No obstante, el Comité destacaría las observaciones formuladas por los representantes de la Red de Prevención y Detección del Fraude de la Comisión, que cuestionan el enfoque de la OLAF. Parece que las decisiones de la OLAF de iniciar investigaciones se basaron principalmente en la demanda, en función de cada caso.

73. En consecuencia, alrededor del 70 % de las investigaciones de la OLAF no están incluidas en sus prioridades de la política de investigaciones. El Comité ha pedido a la OLAF que facilite más información sobre las investigaciones que constituyeron el 70 % restante y sobre las razones para adoptar esas decisiones.

74. El Comité ha llegado a la conclusión de que es necesario introducir cambios más radicales en el enfoque de la OLAF respecto de las prioridades de la política de investigaciones con el fin de garantizar su definición y correcta aplicación. La cuestión clave es utilizar criterios para definir las prioridades de la política de investigaciones que se basen en una imagen realista de las competencias y los recursos de la OLAF.

75. Además, la OLAF dispone de condiciones y capacidades privilegiadas para ser activa en este ámbito, las cuales se derivan principalmente de dos aspectos:

    i) el hecho de que el director general esté facultado para iniciar investigaciones por propia iniciativa (artículo 5, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013); y

    ii) el apoyo fácilmente disponible de las instituciones de la UE y de los servicios de la Comisión, en particular de las direcciones generales, para determinar los principales ámbitos de riesgo y las prioridades de gasto, entre otros el marco financiero plurianual.

76. Para que la OLAF actúe de manera eficaz y activa, necesita algo más que una visión general de los orígenes del fraude, la corrupción y las irregularidades que afectan a los intereses financieros de la UE; en particular, se beneficiaría de contar con un organismo interno especializado en la identificación y el análisis de los ámbitos de mayor riesgo y que tengan una repercusión grave en los fondos de la UE.

77. El presupuesto y los recursos de personal de la OLAF son factores clave para la correcta aplicación de las prioridades de la política de investigación; por tanto, también sería útil la aportación de ambas direcciones de investigación (Direcciones A y B) en este ámbito.

78. El Comité desearía reforzar el diálogo con la OLAF sobre estas cuestiones estratégicas y prácticas. A tal fin, el Comité y la OLAF han acordado que los directores responsables de las investigaciones (es decir, los directores de las Direcciones A y B) participen en las reuniones plenarias del Comité y presenten su análisis sobre estos asuntos. El número de investigaciones realizadas, tal como se menciona en los informes anuales de actividad de la OLAF de 2015, 2016 y 2017, puede utilizarse como punto de referencia.

SEGUIMIENTO DE LOS CASOS EN QUE LAS RECOMENDACIONES DE LA OLAF NO SE HAN SEGUIDO

Artículo 17, apartado 5, párrafo tercero, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013:

«El Director General informará periódicamente al Comité de Vigilancia:

a) *de los asuntos en los que no se hayan seguido las recomendaciones formuladas por el Director General;*

b) *de los asuntos en los que la información se haya transmitido a las autoridades judiciales de los Estados miembros».*

79. Cuando se cierra una investigación de la OLAF, el informe final que establece los hechos (con elementos de prueba justificativos y una lista completa de los elementos registrados del expediente), y la eventual recomendación emitida por el director general de la OLAF, debe enviarse a las autoridades competentes de los Estados miembros o a las instituciones y organismos de la UE responsables de las acciones posteriores.

80. Tras el cierre de una investigación, el director general de la OLAF formula cuatro tipos de recomendaciones: i) **administrativas** (blindaje contra el fraude en materia de contratos, convenios de subvención, legislación y práctica administrativa); ii) **financieras** (recuperación de los importes gastados indebidamente); iii) **judiciales** (procesos penales de las autoridades nacionales); y iv) **disciplinarias** (procedimientos disciplinarios de las instituciones, órganos y organismos de la UE).

81. De conformidad con el artículo 17, apartado 5, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, el director general de la OLAF debe informar periódicamente al Comité de los casos en los que no se hayan seguido sus recomendaciones. El director general cumplió la obligación de informar al Comité de los casos en que no se habían seguido sus recomendaciones. Para ello, envió una nota a la atención del presidente del Comité el 4 de septiembre de 2017. En el anexo de la nota figuraban las respuestas recibidas por la OLAF de las autoridades competentes entre el 1 de marzo de 2016 y el 28 de febrero de 2017, a las recomendaciones formuladas desde el 1 de octubre de 2013. Este período siguió al anterior período de referencia (del 1 de marzo de 2015 al 29 de febrero de 2016) sin interrupciones.

82. La información sobre el seguimiento de las recomendaciones de la OLAF se facilitó en forma de cuadro sinóptico: i) el número de caso de la OLAF; ii) la fecha de emisión de la recomendación; iii) la identificación del destinatario; iv) un breve resumen de la recomendación; v) la fecha de la respuesta relativa a la no aplicación; vi) los motivos aducidos por la autoridad de que se trate; y vii) en algunos casos, las observaciones de la OLAF con más aclaraciones.

83. Habida cuenta del alcance de la información recibida, el Comité no ha podido realizar un estudio en profundidad de las razones aducidas por las autoridades nacionales para no seguir las recomendaciones de la OLAF. Sin embargo, los documentos antes mencionados mostraban que, en el período pertinente, las autoridades afectadas no siguieron 22 recomendaciones de la OLAF.

Sobre la base de la información relativa a los 22 casos, el Comité llegó a las constataciones y conclusiones que se enumeran en los siguientes párrafos:

84. La razón principal para no seguir las recomendaciones de la OLAF fue la existencia de constataciones diferentes en los procedimientos posteriores dirigidos por las autoridades nacionales. Dicho esto, también hubo casos en los que las autoridades afectadas eran organismos de la UE.

85. En algunos casos, las razones se expusieron explícitamente como «falta de pruebas» o «pruebas insuficientes» (la mayoría de los destinatarios de las recomendaciones de la OLAF eran fiscalías nacionales y, en un caso, una autoridad de la UE).

En varios casos, la autoridad nacional afectada concluyó repetidamente que el «caso no mostraba una "culpabilidad" directa por parte del beneficiario»; al menos en otros 2 casos, las autoridades nacionales (del mismo Estado miembro) no pudieron identificar a ninguna persona personalmente responsable de los delitos. Algunas de estas razones dan lugar a nuevas preguntas sobre la calidad de la aplicación nacional de las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la protección de los intereses financieros de la UE ([21]). Estos resultados requerirán un análisis más detallado, tanto por parte de la OLAF como del Comité.

86. La OLAF informó al ponente del Comité de que ha habido situaciones en las que las autoridades de un Estado miembro desestimaron casos debido a la falta de pruebas causada por la pérdida o destrucción de documentos inicialmente identificados por la OLAF, pero que no se aseguraron y posteriormente no se encontraron, por ejemplo, durante un registro domiciliario realizado por las autoridades nacionales. Este hecho también pone de relieve las lagunas que existen en la aplicación de las normas de procedimiento nacionales en relación con el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, que exige que las pruebas se obtengan en las primeras fases de los procedimientos y que se garantice su admisibilidad en fases o procedimientos posteriores, incluso en un juicio penal. El Comité concluye que solo una cooperación desde los primeros estadios y estrecha con las autoridades nacionales puede evitar la pérdida de pruebas debido a su destrucción efectiva o a su inadmisibilidad por motivos formales ligados al procedimiento.

([21]) Principalmente, el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus protocolos adicionales.

87. Otras razones aducidas por las autoridades afectadas incluían «falta de jurisdicción territorial» o «daños valorados en una cuantía inferior al umbral de una infracción penal». Solo hubo un caso en el que no se aportó ninguna razón para no seguir las recomendaciones de la OLAF.

88. El Comité solicitó información adicional sobre casos relativos a proyectos ejecutados fuera de la UE en los que la OLAF formuló recomendaciones a una autoridad de la UE para recuperar fondos o imponer una sanción financiera. En algunos casos, la autoridad de la UE en cuestión justificó su incumplimiento de las recomendaciones de la OLAF afirmando que carecía de base jurídica para imponer sanciones administrativas. Esto suscitó dudas sobre hasta qué punto se había informado adecuadamente a la OLAF sobre la legislación comunitaria e internacional pertinente. Tras analizar los documentos relativos a todos los casos en cuestión, el Comité considera que, dada i) la complejidad de las relaciones con otros socios internacionales y ii) el entorno específico de las zonas con un alto riesgo de apropiación indebida de fondos, es importante que la OLAF lleve a cabo un análisis jurídico y compruebe si existe la posibilidad legal de imponer sanciones y recuperar fondos antes de formular recomendaciones, especialmente en los casos relativos a los instrumentos de financiación de la acción exterior.

89. Tras examinar todas las razones aducidas por las autoridades afectadas, el Comité concluye que la cooperación, tanto con las autoridades nacionales como con las autoridades de la UE afectadas, es crucial y debe producirse desde el inicio de las investigaciones de la OLAF. La cooperación y la coordinación entre la OLAF y las autoridades afectadas son la mejor manera de obtener pruebas, garantizar su admisibilidad y evitar interpretaciones divergentes del Derecho nacional y de la UE. Por tanto, el Comité apoya todos los cambios legislativos en la legislación nacional y de la UE [principalmente, en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013], que establecerían un deber de cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales, la OLAF y, posiblemente, otras autoridades de la UE implicadas en la investigación de fraudes e irregularidades.

90. El Comité considera que la evaluación del impacto de las investigaciones de la OLAF, mediante un análisis de las recomendaciones que la Oficina formula a las autoridades afectadas y de la respuesta de estas, es especialmente importante para establecer procedimientos eficaces tanto dentro como fuera de la Oficina. El Comité ha expresado en repetidas ocasiones su insatisfacción por la supresión del mecanismo de control previo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 y mantiene su opinión de que, para que el Comité pueda cumplir su mandato, necesita disponer de más información. Como mínimo, los informes de investigación enviados a las autoridades afectadas y sus respuestas deberían enviarse automáticamente al Comité para que este pueda llevar a cabo un análisis continuo y pedir explicaciones tanto a las autoridades afectadas como a la OLAF. De este modo, podrá contribuir a mejorar el impacto de las investigaciones de la OLAF y a garantizar la admisibilidad de las pruebas.

LA OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA FISCALÍA EUROPEA

91. La composición actual del Comité de Vigilancia de la OLAF asumió sus funciones en enero de 2017. Desde su nombramiento, ha prestado especial atención al proceso de creación de la Fiscalía Europea conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, adoptado el 12 de octubre de 2017, tras la aprobación del Parlamento Europeo.

92. En su Dictamen n.º 2/2017, de 28 de septiembre de 2017, que acompaña al Informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, el Comité dedicó un capítulo (capítulo VI) al impacto que la creación de la Fiscalía Europea tendría en el mandato de la OLAF, incluidas las consecuencias presupuestarias. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2017, el Comité participó en el intercambio anual de puntos de vista con las instituciones ([22]) y examinó dos de los temas principales de la futura relación entre la OLAF y la Fiscalía Europea: i) la transmisión de información de la OLAF a la Fiscalía Europea; y ii) el apoyo y la complementariedad que la OLAF tendría que proporcionar a la Fiscalía Europea si esta lo solicitara (artículos 24 y 101 del Reglamento sobre la Fiscalía Europea).

93. El Comité está dispuesto a comunicar sus opiniones a la Comisión y a otras instituciones, habida cuenta del impacto que la aplicación del Reglamento sobre la Fiscalía Europea puede tener no solo en la gobernanza de la OLAF, sino también en la ejecución de su función de investigación y en el papel de supervisión del Comité de Vigilancia.

([22]) Artículo 16: «Intercambio de opiniones con las instituciones» del Reglamento OLAF.

94. En su Dictamen n.º 2/2017, que acompaña al informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 de la OLAF, el Comité identificó algunos de los principales retos a los que se enfrentará la OLAF como órgano administrativo que complementa y apoya el trabajo de la Fiscalía Europea, en particular en los siguientes ámbitos:

«***Informarán a la Fiscalía Europea, sin dilación indebida, de todo comportamiento constitutivo de delito respecto del cual esta pueda ejercer su competencia de conformidad con el artículo 22 y con el artículo 25, apartados 2 y 3, del Reglamento sobre la Fiscalía Europea*** ([23])».

95. Dado que la OLAF no está autorizada a iniciar ninguna investigación administrativa paralela por los mismos hechos sobre los que la Fiscalía Europea esté llevando a cabo una investigación penal, será fundamental que la OLAF se asegure de que el contenido de esta obligación sea coherente con sus normas y políticas en materia de inicio, desestimación y transferencia de casos.

En este contexto, será necesario establecer disposiciones sobre el intercambio de información entre la OLAF y la Fiscalía Europea antes del inicio y durante la realización de una investigación que pudiera entrar en el ámbito de aplicación del otro organismo en una fecha posterior. Esto también requeriría normas específicas para un sistema eficaz de comunicación entre la OLAF y la Fiscalía Europea, con el fin de garantizar que no se produzca una duplicación de su trabajo y que se cumpla el mandato previsto en el artículo 101, apartado 2, del Reglamento sobre la Fiscalía Europea. En caso necesario, habría que adaptar las disposiciones que establecen el tipo de información que la OLAF debe enviar al Comité de Vigilancia.

96. Las normas sobre el inicio, suspensión e interrupción de las investigaciones administrativas requieren una aclaración en la futura reforma del Reglamento OLAF. Estas normas deberían tener en cuenta la transmisión de información por parte de la OLAF al Comité de Vigilancia, habida cuenta del papel específico de este último en el refuerzo de la independencia de la OLAF en el correcto ejercicio de sus competencias.

El Comité de Vigilancia considera que su contribución puede ayudar a superar las dificultades que puedan surgir entre la OLAF y la recién creada Fiscalía Europea a medida que desarrollen su relación.

Realización de investigaciones administrativas a petición de la Fiscalía Europea

97. El Comité observó que los informes finales y las recomendaciones enviadas por la OLAF a las autoridades judiciales de los Estados miembros no se siguieron en aproximadamente el 50 % de los casos. A partir de la experiencia del Comité en materia de seguimiento, las razones para ello fueron de naturaleza diversa e incluyeron: i) hechos presuntamente cometidos, pero que no se consideraban delitos; ii) hechos no apoyados en pruebas o en pruebas insuficientes; y iii) hechos que habían prescrito.

98. Por ello es aún más necesario que en la reforma del Reglamento OLAF se incluyan disposiciones para la creación de equipos con expertos en controles nacionales de recopilación de pruebas y seguimiento judicial. La OLAF deberá prestar una asistencia de alta calidad a la Fiscalía Europea de conformidad con las normas nacionales sobre admisibilidad de pruebas, incluido el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales.

99. El Comité ha expresado al comisario Günther Oettinger su disposición, si fuera necesario, a participar en las reuniones preparatorias que desarrollen la futura relación entre la OLAF y la creación de la Fiscalía Europea.

Proporcionar a la Fiscalía Europea información, análisis forenses, conocimientos especializados y apoyo operativo

100. El Comité indicó que la modificación del Reglamento OLAF será una oportunidad para modernizar los poderes de investigación de la OLAF con el fin de que sea plenamente operativa en función de las necesidades de la Fiscalía Europea. Esto sería especialmente pertinente para las medidas de investigación que la OLAF tendría derecho a emprender, al tiempo que se respetan las mismas garantías procedimentales válidas para la Fiscalía Europea con el fin de evitar errores en futuros juicios penales ante los tribunales nacionales. Otras cuestiones que deben tenerse en cuenta en el marco de la reforma del Reglamento OLAF son el acceso a la información sobre transferencias de fondos con arreglo a la legislación nacional y el fomento de una cooperación estrecha con las unidades de inteligencia financiera.

([23]) Artículo 24, apartado 1, del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

GOBERNANZA DEL COMITÉ DE VIGILANCIA

Reuniones con las instituciones, órganos y otros organismos de la UE

101. El Comité contribuyó activamente al intercambio de opiniones con las instituciones, tal como establece el artículo 16 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013. El Comité también mantuvo reuniones periódicas y prestó asistencia especializada a: i) el comisario responsable de la OLAF; ii) la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo; iii) el Grupo de lucha contra el fraude del Consejo; y iv) el Tribunal de Cuentas Europeo.

Métodos de trabajo y transparencia

102. En 2017, el Comité celebró 10 reuniones plenarias. El presidente, los ponentes y el personal de la Secretaría del Comité también se reunieron periódicamente para abordar cuestiones particulares. El Comité nombró un ponente para cada una de las cuestiones importantes examinadas. Los ponentes trabajaron con la Secretaría para preparar proyectos de informe, dictámenes o documentos para su debate en las reuniones plenarias. También se reunieron con la dirección y el personal de la OLAF en el marco de la preparación de los dictámenes e informes del Comité. Los dictámenes del Comité se debatieron ampliamente con la OLAF antes de su finalización.

103. Con el fin de garantizar la máxima transparencia de su trabajo, el Comité decidió publicar documentos no confidenciales de interés público en su sitio web: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/.

Secretaría del Comité de Vigilancia de la OLAF

104. La Secretaría del Comité de Vigilancia está formada por abogados y asistentes que se ocupan de la supervisión diaria de las actividades de investigación de la OLAF y asisten a los miembros del Comité en la ejecución de sus tareas.

105. El papel de la Secretaría es contribuir a que se desarrollen eficazmente las funciones atribuidas al Comité de Vigilancia con el fin de reforzar la independencia de la OLAF, en particular con respecto a su función de control. La Secretaría es también responsable asesorar jurídicamente a los miembros del Comité. En 2017, la Secretaría contaba con un total de 8 puestos, asignados a 5 administradores (abogados), 2 asistentes y un agente contractual. Sin embargo, 3 puestos no se cubrieron (2 asistentes y un abogado), lo que menoscabó la capacidad de apoyo de la Secretaría.

106. Tras la modificación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 ([24]), en la actualidad la Comisión Europea se encarga directamente de la Secretaría en estrecha consulta con el Comité de Vigilancia. La Secretaría trabaja independientemente de la OLAF, bajo las instrucciones del Comité. Con este fin, la Secretaría está adscrita administrativamente a la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO). Ahora, un año después del traslado a la PMO, puede decirse que los resultados de este cambio no han estado a la altura de las expectativas del Comité. El Comité ha señalado a la Comisión Europea que debe encontrarse un lugar más adecuado para la Secretaría del Comité. Este cambio permitirá a la Comisión Europea y al Comité examinar todas las opciones posibles para encontrar el mejor lugar para ubicar la Secretaría, incluida la revisión de la opción original de hacer que la Secretaría vuelva a formar parte de la OLAF, aunque en condiciones diferentes.

([24]) Reglamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, en lo que se refiere a la secretaría del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DO L 317 de 23.11.2016, p. 1). Este Reglamento entró en vigor el 1 de enero de 2017.

107. En virtud del Reglamento interno del Comité de Vigilancia ([25]), y del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 de la OLAF, el personal de la Secretaría solo puede recibir instrucciones del Comité ([26]). La Comisión es la institución de la UE responsable de proporcionar el presupuesto y demás recursos necesarios para que el Comité y la Secretaría cumplan su mandato.

Cuestiones presupuestarias

108. El presupuesto del Comité para el año al que se refiere el presente informe fue de 200 000 EUR, y el nivel de ejecución del presupuesto fue del 99,63 % El ordenador subdelegado responsable de los gastos es la PMO.

([25]) Véase el artículo 11 del Reglamento interno del Comité de Vigilancia, publicado en el DO L 308 de 24.11.2011, p. 114.

([26]) El artículo 15, apartado 8, del Reglamento OLAF dispone: «*Su secretaría [del Comité de Vigilancia] será provista por la Comisión, independientemente de la Oficina y en estrecha consulta con el Comité de Vigilancia Se consultará al Comité de Vigilancia antes del nombramiento del personal de la secretaría y se tendrá en cuenta su opinión. La secretaría actuará siguiendo las instrucciones del Comité de Vigilancia y con independencia de la Comisión. Sin perjuicio de su control sobre el presupuesto del Comité de Vigilancia y su secretaría, la Comisión no interferirá en las funciones de seguimiento del Comité de Vigilancia*».

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES