C/2025/4511

7.8.2025

INFORME DE ACTIVIDAD DE LA CONTROLADORA DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES PARA 2024

(C/2025/4511)

Prefacio

Este es el tercer informe anual de mis actividades como controladora de las garantías procedimentales. Mi función, consagrada en el Reglamento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), consiste en tramitar las reclamaciones sobre el cumplimiento por parte de la OLAF de las garantías procedimentales y las presuntas infracciones de las normas aplicables a las investigaciones de la OLAF, presentadas por quienes son objeto de dichas investigaciones, a quienes denominamos «personas implicadas». Esto incluye las posibles infracciones de los requisitos procedimentales y de los derechos fundamentales.



Antes de que se creara el puesto de controlador, las personas investigadas por la OLAF tenían muy pocas opciones para presentar una reclamación ante un organismo o autoridad independiente sobre la gestión de las investigaciones por parte de la OLAF. Las únicas opciones eran presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo por mala administración o intentar recurrir a la responsabilidad extracontractual de la Comisión, lo cual debía hacerse en condiciones muy estrictas.

Para subsanar esta deficiencia, mediante las modificaciones del Reglamento OLAF realizadas en 2020 se estableció un mecanismo de reclamación adecuado que ofrece a todas las personas implicadas la posibilidad de presentar una reclamación ante la controladora.

A través de esta nueva vía de recurso administrativa independiente, la controladora está ajustando y adaptando gradualmente, pero de manera constante, los principios de la tutela judicial efectiva a los principios de la protección administrativa efectiva. La controladora siempre tiene en cuenta los derechos fundamentales derivados de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, así como las garantías procedimentales específicas que rigen las actividades de la OLAF, y los principios jurídicos generales y la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE aplicables a las investigaciones de la OLAF.

Para la controladora es importante que el mecanismo de reclamación no solo se convierta en una vía de recurso efectiva para las personas implicadas, sino que también aumente la transparencia general de las actividades de la OLAF. Si contar con un organismo de lucha contra el fraude eficiente y efectivo, capaz de salvaguardar los intereses financieros de la UE, es un requisito indispensable para la UE y para los contribuyentes, igualmente importante es que las investigaciones de la OLAF sobre posibles fraudes se lleven a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales y las garantías procedimentales.

Dicho esto, para comprender mejor el papel de la controladora y las limitaciones de esta nueva función, es importante tener en cuenta que la controladora no actúa como un juez que evalúa la legalidad de las decisiones y los actos de la OLAF. La misión de la controladora consiste en encontrar y proponer soluciones a las cuestiones planteadas por los reclamantes. Al proponer soluciones y, en última instancia, formular recomendaciones al director general de la OLAF, la controladora se propone resolver las cuestiones planteadas y mejorar, de manera prospectiva, las prácticas administrativas y de investigación de la OLAF.

Espero que este informe contribuya a dar a conocer el tipo de cuestiones en las que se centran las reclamaciones presentadas por las personas implicadas. Además, espero que aumente la rendición de cuentas de la OLAF y la confianza de los ciudadanos en el sistema establecido por la UE para luchar contra el fraude.

Me complace informar de que en 2024 hemos cumplido todos nuestros objetivos, a pesar del aumento del número de reclamaciones recibidas. A este respecto, agradezco el apoyo jurídico que me prestó la Secretaría.

En este informe, encontrará más información sobre nuestro trabajo y sobre los resultados conseguidos gracias al funcionamiento del mecanismo de reclamación.

Estoy convencida de que el mecanismo de reclamación ya se ha convertido en una salvaguardia esencial para las personas implicadas y que seguirá progresando en lo relativo a su función de garantizar que las actividades de la OLAF cumplan las garantías procedimentales y las normas aplicables a las investigaciones.

Prof. Dra. Julia LAFFRANQUE

Controladora de las garantías procedimentales

Índice

		Página
Prefacio		1
1.	Misión y mandato del controlador	4
2.	El mecanismo de reclamación	5
3.	Resumen de las reclamaciones presentadas en 2024	5
4.	Las tres etapas de un procedimiento de tramitación de reclamaciones eficaz	9
	4.1. Admisibilidad	9
	4.2. Procedimiento contradictorio	10
	4.3. Decisiones definitivas	11
5.	Resumen de las principales conclusiones de la controladora	11
	5.1. Derecho de defensa	11
	5.1.1. Derecho de los funcionarios de la UE a ser informados de su condición de persona implicada	12
	5.1.2. Oportunidad de formular observaciones sobre la exposición de los hechos	12
	5.2. Duración razonable de las investigaciones de la OLAF	13
	5.3. Duplicación de las investigaciones (principio *non bis in idem*)	14
	5.4. Imparcialidad en la conducta de los investigadores de la OLAF	15
	5.5. Derecho a ser informado cuando se cierra una investigación y medios de notificación utilizados en la comunicación con las personas implicadas	17
6.	Consulta sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF	18
7.	Relaciones con las partes interesadas	18
8.	Apoyo administrativo y jurídico	19
9.	Cómo ponerse en contacto con la controladora y presentar una reclamación	19

1. **Misión y mandato del controlador**

El controlador de las garantías procedimentales es una función creada a través del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2023 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]) por el que se modifica el Reglamento n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]) («el Reglamento OLAF»). La misión del controlador consiste en proteger las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas ([3]) en las investigaciones llevadas a cabo por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La **Dra. Julia Laffranque** fue nombrada primera controladora el 3 de mayo de 2022, por un período no renovable de cinco años. La asiste la Secretaría del Comité de Vigilancia («la Secretaría»).

De conformidad con el artículo 9 *bis*, apartado 8, del Reglamento OLAF, la controladora:

> «**supervisará el cumplimiento, por parte de la Oficina, de las garantías procedimentales recogidas en el artículo 9, así como la normativa aplicable a las investigaciones de la Oficina. El controlador se encargará de tramitar las reclamaciones a que se refiere el artículo 9 *ter*».**

La controladora lleva a cabo sus tareas con **total independencia** y no acepta instrucciones de nadie en el ejercicio de sus funciones ([4]). Dado que las personas implicadas no pueden, en principio, recurrir judicialmente contra los actos u omisiones de la OLAF durante una investigación, la posibilidad de presentar reclamaciones ante la controladora reviste una gran importancia. Un reclamante puede dirigirse a la controladora, dentro de los estrictos plazos establecidos en el artículo 9 *ter* del Reglamento OLAF, para solicitar un examen independiente y exhaustivo de su reclamación.

Al tramitar las reclamaciones presentadas **por las personas implicadas** en relación con el **cumplimiento por parte de la OLAF de las garantías procedimentales y las normas aplicables a las investigaciones**, la controladora no pretende sustituir con su examen la evaluación de la OLAF sobre cómo llevar a cabo una investigación o evaluar las pruebas, ni sobre las conclusiones a las que debe llegarse. En su lugar, su función consiste en:

— **ofrecer garantías** de que la OLAF ha actuado de conformidad con las normas establecidas en su marco jurídico (si la controladora constata que no se ha producido ninguna infracción); o

— invitar a la OLAF a tomar medidas para resolver la reclamación, para lo que presentará una **propuesta de solución** cuando detecte un incumplimiento de las garantías procedimentales o de las normas aplicables a las investigaciones.

Si no se encuentra ninguna solución, en una segunda fase la controladora formula una **recomendación** a la OLAF sobre cómo resolver la reclamación.

La controladora evalúa las reclamaciones mediante un **procedimiento contradictorio**. Se presta especial atención a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ([5]), a los principios generales del Derecho de la Unión y a la jurisprudencia pertinente de los órganos jurisdiccionales de la UE ([6]). La controladora no interfiere ni puede interferir en la realización de la investigación de la OLAF ([7]).

([1]) Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO L 437 de 28.12.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Reglamento (UE, Euratom) n ° 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 ° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n ° 1074/1999 del Consejo (DO L 347 de 20.10.2020, p. 1).

([3]) Se entiende por «persona implicada» toda persona física u operador económico sospechoso de haber incurrido en fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión y que, por tanto, esté siendo investigado por la OLAF. Las reclamaciones presentadas por personas distintas de las personas implicadas, incluidos los testigos e informadores, no están incluidas en las competencias de la controladora.

([4]) Artículo 9 *bis*, apartado 6, del Reglamento OLAF.

([5]) Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012, 2012/C 326/02, p. 391, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT.

([6]) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) está compuesto por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General.

([7]) Artículo 9 *ter*, apartado 6, del Reglamento OLAF.

El año 2024 ha sido difícil debido al creciente número de reclamaciones recibidas y a la complejidad de las cuestiones jurídicas que se plantearon. Aunque la controladora no puede referirse en este informe a asuntos concretos investigados por la OLAF y debe garantizar la confidencialidad de las investigaciones incluso después su conclusión ([8]), el presente informe ofrece un resumen útil del tipo de cuestiones con las que están relacionadas las reclamaciones presentadas por las personas implicadas. También se describe cómo se han abordado estas preocupaciones, se explica cómo funcionó el mecanismo de reclamación y se indican los resultados obtenidos.

2. **El mecanismo de reclamación**

Desde el inicio de su actividad en octubre de 2022, la controladora ha tenido la oportunidad de abordar una serie de cuestiones jurídicas interesantes. Estas cuestiones están sentando progresivamente las bases para el establecimiento de un marco conceptual sólido para el examen de las reclamaciones. Teniendo en cuenta el número de reclamaciones tramitadas y la variedad de cuestiones jurídicas planteadas, 2024 fue un año difícil y, a la vez, un éxito. Las reclamaciones se tramitaron no solo con la mayor rapidez posible, sino también de la forma más detallada y exhaustiva posible.

Para comprender mejor el funcionamiento del mecanismo de reclamación, es importante tener en cuenta que, a través de este mecanismo, la controladora tiene un **acceso privilegiado y directo** ([9]) al expediente del asunto de la OLAF correspondiente a la investigación de que se trate. Este acceso privilegiado al expediente de la OLAF es de vital importancia, ya que asegura a los reclamantes que la controladora puede examinar a fondo las actividades de investigación de la OLAF, incluso en los asuntos en los que parte de la información pertinente sea confidencial y no pueda facilitarse al reclamante. La controladora suele buscar un delicado equilibrio entre la confidencialidad de la investigación de la OLAF, por una parte, y el carácter contradictorio del mecanismo de reclamación, por otra.

En 2024, la controladora concluyó el examen de tres reclamaciones presentadas en 2023.

Además, **en 2024 se recibieron veintitrés reclamaciones nuevas** de personas físicas y jurídicas. Durante el año que abarca el presente informe, la controladora concluyó el examen de veintidós de ellas. La reclamación restante se presentó poco antes de que finalizara el año y fue admitida a trámite. Se adoptó una decisión al respecto a principios de 2025.

3. **Resumen de las reclamaciones presentadas en 2024**

La mayoría de las 23 reclamaciones que recibió la controladora en 2024 las presentaron personas implicadas en investigaciones *internas* de la OLAF (15) ([10]), mientras que 8 de ellas estaban relacionadas con investigaciones *externas* ([11]) (gráfico 1). La mayoría de las reclamaciones se presentaron en inglés, si bien también se utilizaron otras lenguas (español, rumano y checo) (gráfico 2). De las reclamaciones, 18 fueron presentadas por personas físicas, 2 por una persona física (tanto en nombre propio como en nombre de la persona jurídica a la que representaba) y 3 por personas jurídicas (gráfico 3). Durante el año sobre el que se informa, algunos reclamantes presentaron más de una reclamación, por lo que el número total de personas que presentaron reclamaciones en 2024 fue de 12 (9 personas físicas y 3 entidades jurídicas) (gráfico 3). Ninguna de las reclamaciones recibidas se presentó con representación legal.

([8]) Artículo 9 *bis*, apartado 9, del Reglamento OLAF.

([9]) Artículo 8, apartados 1 y 2, de la Decisión del controlador de las garantías procedimentales por la que se adoptan disposiciones de aplicación para la tramitación de reclamaciones («disposiciones de aplicación del controlador» o «disposiciones de aplicación»), disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D1228(01).

([10]) Las «investigaciones internas» son investigaciones realizadas por la OLAF en las instituciones, órganos y organismos europeos creados por los Tratados de la UE o sobre la base de estos, siendo el objetivo de dichas investigaciones luchar contra el fraude, la malversación, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE. Para tal fin, la OLAF investiga: i) asuntos graves relacionados con el desempeño de funciones profesionales que constituyen un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y otros agentes de la UE que podría dar lugar a procedimientos disciplinarios o, en su caso, penales; o ii) un incumplimiento análogo de las obligaciones de los miembros de las instituciones y órganos, de los directivos de los organismos o de los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos no sujetos al Estatuto de los funcionarios (artículo 1, apartado 4, y artículo 4 del Reglamento OLAF).

([11]) Las «investigaciones externas» son investigaciones que la OLAF lleva a cabo de conformidad con el artículo 3 del Reglamento OLAF. El mandato de la OLAF abarca todos los gastos de la UE (es decir, los fondos estructurales, la política agrícola y el desarrollo rural, los gastos directos y la ayuda exterior) y una parte sustancial (pero no la totalidad) de los ingresos de la UE (principalmente los derechos de aduana y los derechos agrícolas).

Gráfico 1

Tipos de investigaciones de la OLAF sobre las que se presentaron reclamaciones en 2024

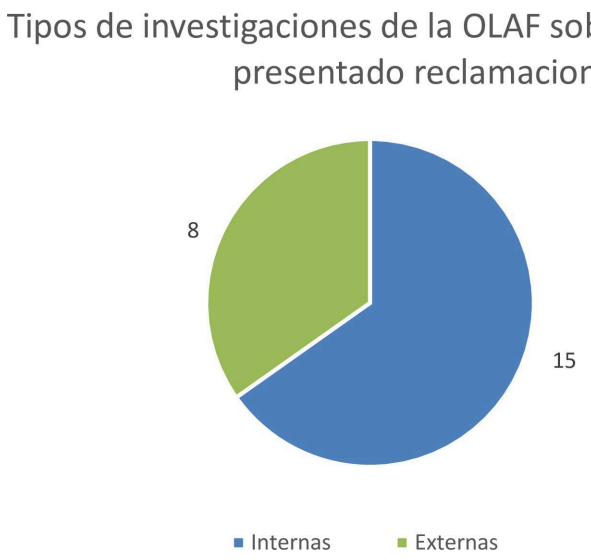


Gráfico 2

Lenguas de las reclamaciones presentadas en 2024

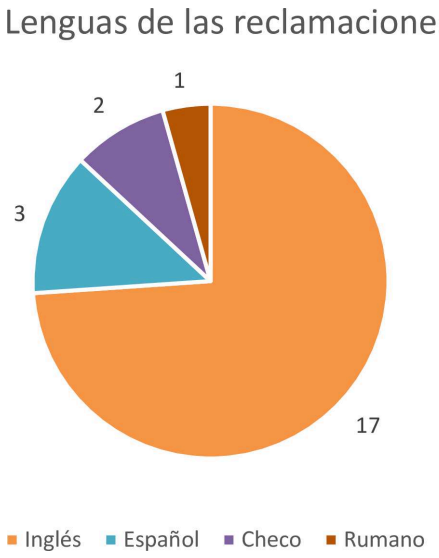
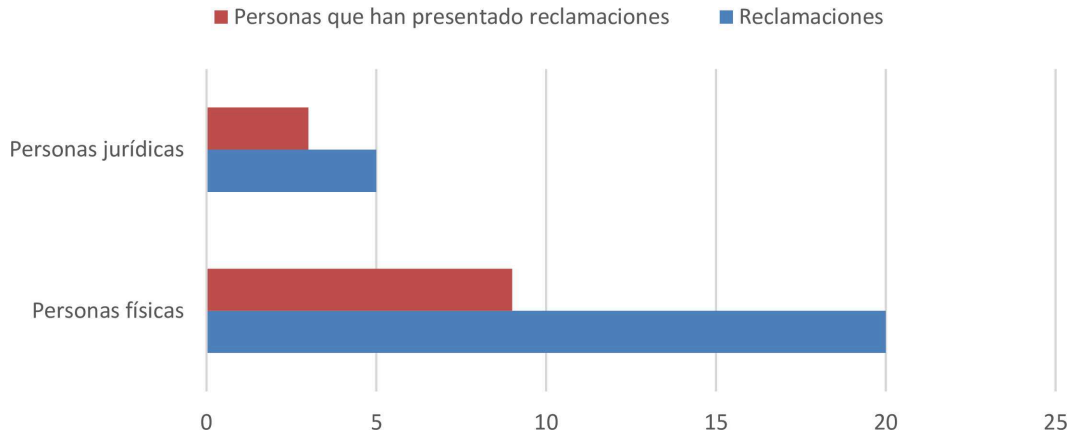


Gráfico 3

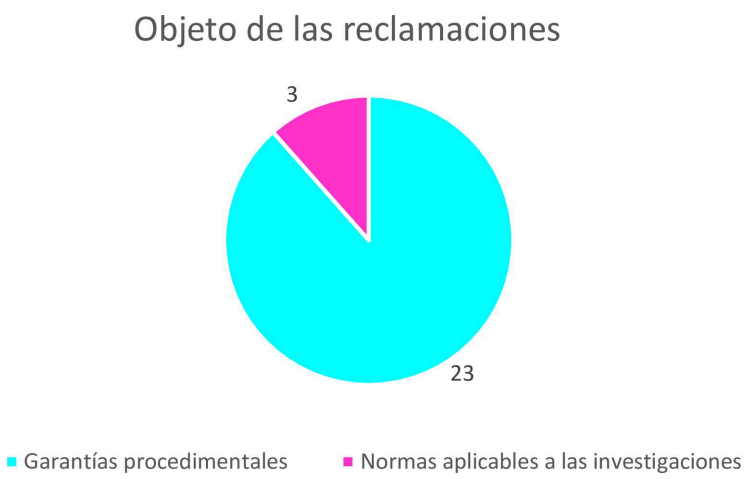
Reclamantes y número de reclamaciones



En su mayor parte, los reclamantes impugnaron incumplimientos de sus garantías procedimentales en virtud del artículo 9 del Reglamento OLAF y de sus derechos fundamentales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales (gráfico 4). Estas reclamaciones se referían a lo siguiente: i) el derecho de los reclamantes a ser oídos y el ejercicio efectivo de su derecho a presentar observaciones sobre los hechos que les conciernen (artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF); ii) el derecho a ser informado de la condición de persona implicada (artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF); iii) la vulneración de los principios de equidad, objetividad e imparcialidad en el desarrollo de las investigaciones (artículo 9, apartado 1, del Reglamento OLAF); y iv) la duración de las investigaciones (artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales) (gráfico 5). Los reclamantes también plantearon quejas relativas a las normas aplicables a las investigaciones de la OLAF ([12]), en particular en lo que se refiere a la apertura de las investigaciones de la OLAF, la realización de verificaciones *in situ* y los medios para notificar a las personas implicadas (gráfico 6).

Gráfico 4

Objeto de las reclamaciones presentadas en 2024



([12]) Entre ellas se incluyen las normas establecidas en el Reglamento OLAF, así como las que figuran en diversos textos, como el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones *in situ* que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, p. 2), las Directrices sobre las investigaciones dirigidas al personal de la OLAF y las Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF.

Gráfico 5

Análisis de las diferentes alegaciones relativas a las garantías procedimentales planteadas en 2024 (incluidas las reclamaciones admisibles e inadmisibles)

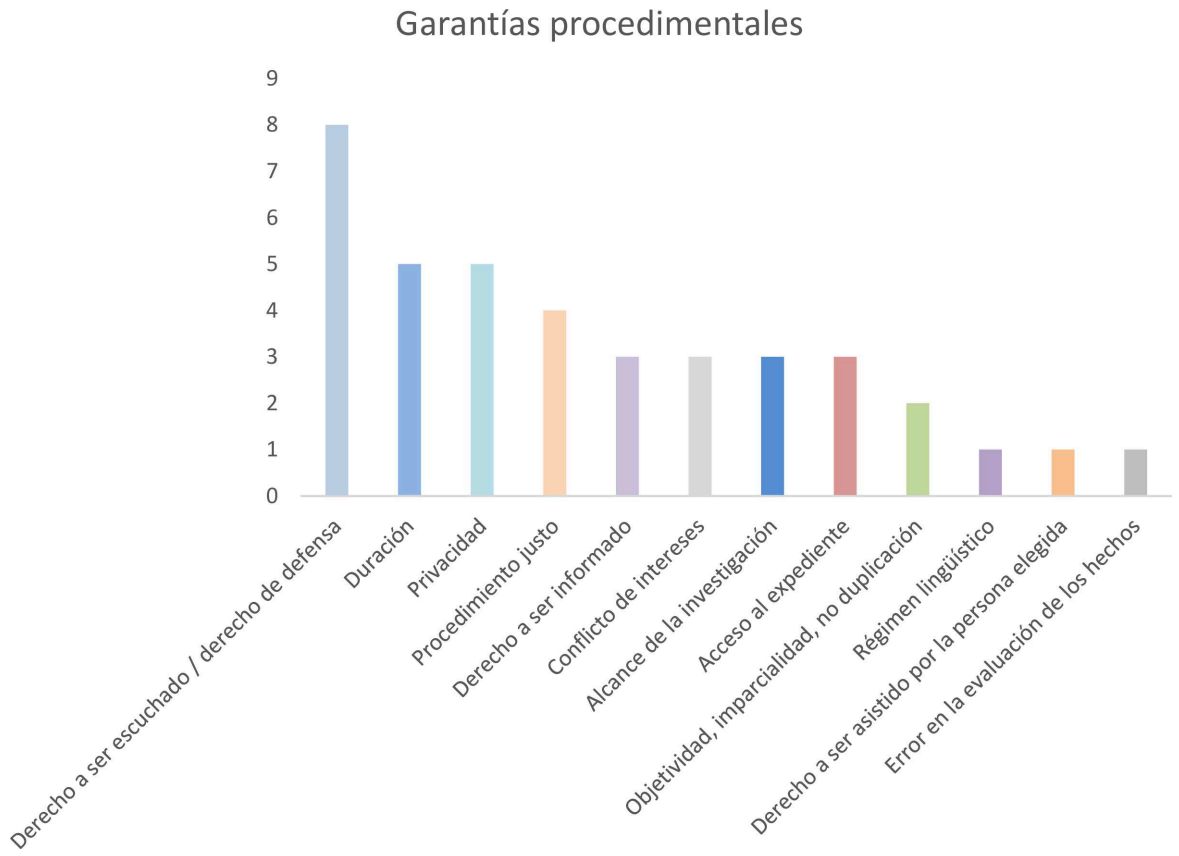
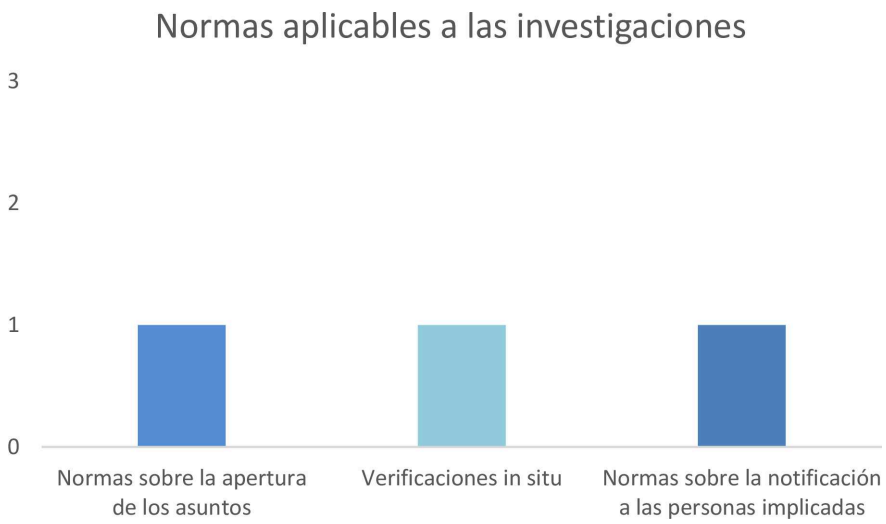


Gráfico 6

Análisis de las alegaciones relativas a las normas aplicables a las investigaciones



4. **Las tres etapas de un procedimiento de tramitación de reclamaciones eficaz**

La controladora se ocupa de las reclamaciones de manera **justa, independiente e imparcial**. El procedimiento, de conformidad con el Reglamento OLAF y las disposiciones de aplicación del controlador, consta de dos fases: i) examinar la **admisibilidad** de la reclamación; ii) evaluar los **argumentos de fondo** planteados por los reclamantes. En el supuesto de que la controladora detecte infracciones, en función de las cuestiones de que se trate, podrá invitar a la OLAF a resolver la reclamación. Para ello presentará una propuesta de solución y, en caso necesario, emitirá una recomendación a la OLAF.

4.1. ***Admisibilidad***

La controladora debe decidir sobre la admisibilidad de una reclamación en un plazo de **diez días hábiles** a partir de su fecha de recepción. Las condiciones de admisibilidad se establecen en el artículo 9 *ter*, apartados 1 y 2, del Reglamento OLAF y en el artículo 5 de las disposiciones de aplicación. Para que una reclamación sea admisible, deberá presentarse en el plazo de **un mes a partir del momento en que el reclamante tenga conocimiento de los hechos pertinentes** que constituyan la presunta infracción de las garantías procedimentales o las normas aplicables a las investigaciones. **En cualquier caso, el plazo máximo para presentar las reclamaciones es de un mes a partir de la fecha en la que se haya concluido la investigación.**

En 2024, la controladora evaluó la admisibilidad de todas las reclamaciones pendientes dentro del plazo establecido. Declaró admisibles siete reclamaciones, tres parcialmente admisibles y trece inadmisibles (gráfico 7).

Los motivos de inadmisibilidad fueron los siguientes:

— siete de las reclamaciones no se ajustaban a los plazos establecidos en el artículo 9 *ter*, apartado 2;

— en tres asuntos, la controladora consideró que las reclamaciones carecían manifiestamente de fundamento;

— en dos asuntos, las reclamaciones fueron presentadas por personas que no eran personas implicadas;

— en un asunto, la reclamación era infundada, lo que hizo imposible que la controladora llevara a cabo una evaluación del fondo;

— por último, la reclamación restante se refería a un procedimiento administrativo que no era una investigación de la OLAF (gráfico 8).

Gráfico 7

Admisibilidad de las reclamaciones recibidas en 2024

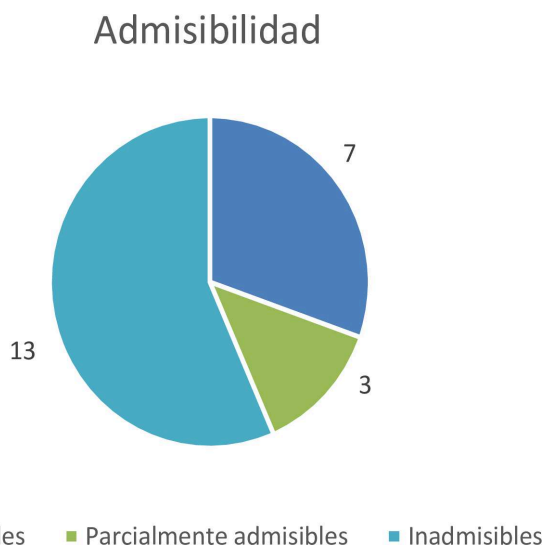
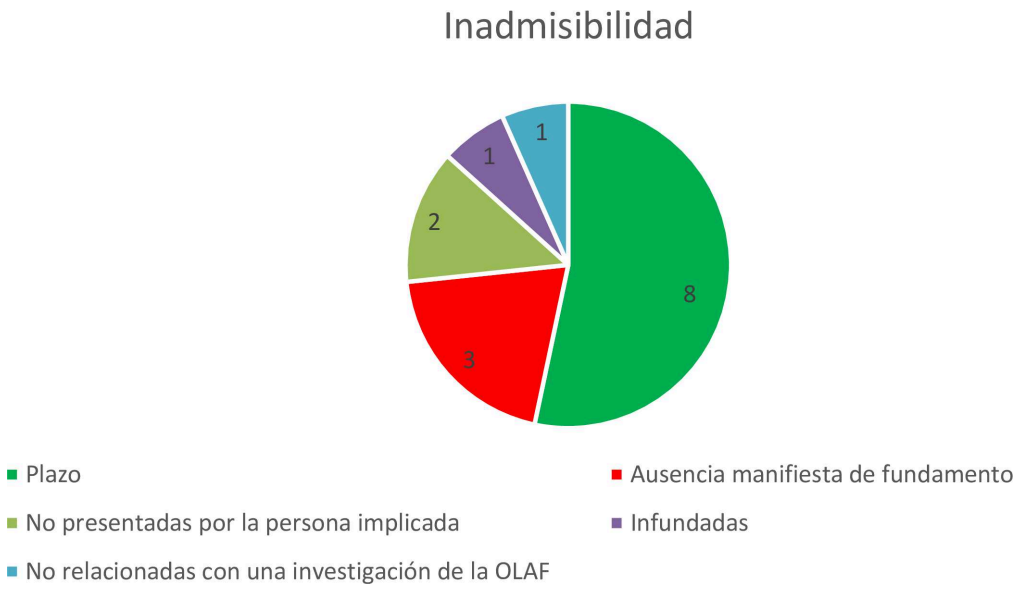


Gráfico 8

Motivos de inadmisibilidad de las reclamaciones recibidas en 2024 (incluidas las reclamaciones parcialmente admisibles)



Al examinar la admisibilidad de las reclamaciones, la controladora aplica un enfoque que busca respetar tanto el texto como la finalidad de las disposiciones pertinentes del Reglamento OLAF.

Al igual que el año anterior, en 2024 en algunos casos la reclamación se declaró inadmisible debido a que la investigación de la OLAF se había concluido más de un mes antes del momento en que el reclamante envió la reclamación a la controladora. Tal como se ha recordado anteriormente, en el caso de las investigaciones concluidas, el Reglamento OLAF establece un requisito adicional de admisibilidad más estricto: **las reclamaciones deberán presentarse a más tardar un mes tras el cierre de la investigación, independientemente del momento en que el reclamante tenga conocimiento de los hechos pertinentes** (artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento OLAF).

La controladora reconoce que la finalidad de esta condición indudablemente restrictiva aplicable a las investigaciones cerradas es preservar: i) la eficacia de cualquier posible procedimiento de seguimiento llevado a cabo a escala nacional o de la UE; y ii) la eficacia de sus propias propuestas de soluciones y recomendaciones para el asunto concreto de que se trate. De hecho, las aportaciones de la controladora serían de poca utilidad en los asuntos cerrados, en los que puede haber procedimientos de seguimiento en curso ante las autoridades nacionales o de la UE pertinentes. En tales casos, que son poco frecuentes, la controladora considera que las personas implicadas solo pueden presentar sus quejas ante estas autoridades a través de las vías de recurso judiciales o administrativas disponibles.

Tal como confirman las cifras de 2024, la admisibilidad sigue siendo un «guardián de acceso» importante en el mecanismo de reclamación de la controladora. En todos los casos en los que las reclamaciones o alegaciones se consideraron inadmisibles, la controladora explicó detalladamente al reclamante la base jurídica y los motivos que respaldaban su decisión.

La controladora reconoce que el requisito de admisibilidad antes mencionado, junto con la ausencia de una disposición que obligue a la OLAF a informar a la persona implicada del cierre de los asuntos y de las conclusiones, podría privar a las personas implicadas de la posibilidad de presentar una reclamación ante la controladora. Por lo tanto, la controladora considera que **el estricto plazo fijado para la presentación de las reclamaciones**, especialmente (pero no exclusivamente) en el caso de las investigaciones cerradas, **es una cuestión que deberá analizarse en detalle en el marco de la evaluación y la posible revisión posterior del Reglamento OLAF**.

4.2. ***Procedimiento contradictorio***

Tras concluir la evaluación preliminar, la controladora invitó a la OLAF a presentar sus puntos de vista sobre las diez reclamaciones que se declararon admisibles o parcialmente admisibles. A continuación, la controladora envió las respuestas de la OLAF a los reclamantes y les invitó a formular observaciones sobre las opiniones de la OLAF.

Por principio, la controladora se esfuerza por dar el mayor efecto posible al **principio del procedimiento contradictorio**. De este modo, ambas partes tuvieron la oportunidad de exponer su asunto y de presentar documentos justificativos. En principio, también se les informó de la información facilitada por la otra parte y pudieron formular observaciones al respecto. Dicho esto, en los casos debidamente justificados, la controladora decidió establecer una excepción a este principio y permitir el tratamiento confidencial de la información presentada por la OLAF de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de las disposiciones de aplicación. En particular, la controladora aplicó esta cláusula para proteger la confidencialidad y la eficiencia de las investigaciones en los casos en que las respuestas de la OLAF revelarían sus métodos de trabajo o le impedirían recabar las pruebas necesarias, o incluso pondrían en peligro la estrategia global de investigación. En esos casos, la controladora convino con la OLAF en que esta última proporcionaría:

i) una versión no confidencial de las respuestas de la OLAF que se enviaría al reclamante para que este pudiera comprender las razones en las que se basaba el comportamiento de la OLAF y, por tanto, para que pudiera impugnar la respuesta de la OLAF y presentar argumentos en contra; y

ii) una versión confidencial y más detallada para explicar mejor las razones aducidas por la OLAF en la versión no confidencial.

Esta solución equilibrada permitió a la controladora llevar a cabo una evaluación exhaustiva de todos los asuntos pertinentes, al tiempo que cumplía con su **obligación de garantizar la confidencialidad de las investigaciones de la OLAF**.

Por lo tanto, aunque los reclamantes no tienen derecho a recibir toda la información, pueden confiar en que la controladora llevará a cabo un examen independiente y exhaustivo del asunto.

4.3. *Decisiones definitivas*

A finales de 2024, la controladora había adoptado una **decisión definitiva sobre doce reclamaciones**: tres reclamaciones de 2023 y nueve reclamaciones admisibles presentadas en 2024. En todas ellas, la controladora no constató ninguna infracción de las garantías procedimentales de los reclamantes. La controladora analizó diversas alegaciones y perfeccionó el marco conceptual para el examen de las reclamaciones. Además, los dos años y medio de actividad han puesto de manifiesto la importancia del análisis realizado por la controladora, ya que las decisiones definitivas no sirven únicamente para **invitar a la OLAF a subsanar las deficiencias de una investigación** en caso de que se detecten infracciones. Por su parte, las decisiones definitivas en las que la controladora no detecta ninguna infracción tras un procedimiento contradictorio y una evaluación jurídica exhaustiva **refuerzan la legitimidad de la investigación de la OLAF en cuestión y ofrecen una oportunidad de aprendizaje importante para los reclamantes**.

En algunas reclamaciones, a pesar de que no se constató que se hubiera cometido ninguna infracción en el asunto concreto, se detectaron prácticas problemáticas. En estos casos, la controladora lo puso en conocimiento de la OLAF y la invitó a tener en cuenta sus conclusiones en sus futuras investigaciones y, en su caso, a tomar medidas a fin de evitar posibles vulneraciones de las garantías procedimentales de las personas implicadas en situaciones similares.

5. **Resumen de las principales conclusiones de la controladora**

En 2024, la controladora abordó una serie de argumentos planteados por los reclamantes en relación con sus garantías procedimentales y con las normas aplicables a las investigaciones de la OLAF. Gracias al acceso privilegiado de la controladora a los expedientes de las investigaciones pertinentes, pudo evaluar cada reclamación sobre la base de todas las pruebas e información disponibles.

La controladora considera que el marco conceptual que se está creando progresivamente a través de sus decisiones definitivas proporciona orientaciones claras para las actividades de investigación de la OLAF, ya sea en forma de propuestas de soluciones u *obiter dicta*.

De conformidad con el principio de confidencialidad, la controladora no puede revelar el fondo de las investigaciones de la OLAF. Respetando dicho principio, en el apartado siguiente la controladora presenta un resumen de los argumentos más convincentes planteados por los reclamantes y de cómo los abordó.

5.1. *Derecho de defensa*

La vulneración del derecho de defensa en una investigación de la OLAF fue la alegación que la controladora tuvo que evaluar con mayor frecuencia durante el año sobre el que se informa. La variedad de argumentos de apoyo planteados permite a la controladora examinar muchos de los matices de este derecho procesal fundamental.

5.1.1. **Derecho de los funcionarios de la UE a ser informados de su condición de persona implicada**

De conformidad con el artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF, **tan pronto como una investigación revele que un miembro del personal de la UE puede ser una persona implicada en una investigación de la OLAF, se informará de ello a dicho miembro del personal**, siempre que ello no perjudique el desarrollo de la investigación o de cualquier procedimiento de investigación que sea competencia de una autoridad judicial nacional. Del mismo modo, el artículo 9, apartado 2, de las Directrices sobre las investigaciones dirigidas al personal de la OLAF ([13]) obliga a la OLAF a informar a los funcionarios y los demás miembros del personal de la UE lo antes posible de su posible implicación en una investigación abierta. Este derecho a ser informado es una garantía procedimental importante para el funcionario implicado y está intrínsecamente vinculado al derecho de defensa.

En un asunto, la controladora analizó la etapa procedimental específica de la ***definición*** **de una persona como «persona implicada» por parte de la OLAF**. En particular en las investigaciones internas, la condición de «persona implicada» en una investigación de la OLAF es un elemento clave del proceso de investigación y un requisito previo para el ejercicio del derecho de defensa en la investigación correspondiente. En efecto, la condición de persona implicada ofrece una serie de garantías procedimentales y vincula a la OLAF al cumplimiento de normas específicas en virtud del Reglamento OLAF. Por lo tanto, determinar el momento preciso en que se formaliza esta condición tiene consecuencias prácticas.

En el caso que nos ocupa, la controladora señaló que, si bien el nombre del reclamante ya se mencionaba en la decisión del director general por la que se incoaba la investigación, la OLAF no registró formalmente al reclamante como «persona implicada» en el sistema de gestión de asuntos de la OLAF hasta una fase posterior, en concreto hasta seis meses después.

En su trabajo sobre este asunto, la controladora examinó la práctica de la OLAF en relación con la definición de las personas implicadas en investigaciones internas. El análisis llevado a cabo por la controladora se centró en la práctica de distinguir entre hacer referencia al nombre de una persona implicada en una decisión de incoación y el registro posterior de dicha información en el sistema de gestión de asuntos de la OLAF. La controladora considera que codificar en el sistema de gestión de asuntos de la OLAF la condición de una persona implicada ya identificada es un paso puramente interno que no debe implicar consideraciones de fondo y que, como tal, debe llevarse a cabo a su debido tiempo. Así pues, la controladora considera que, **siempre que la decisión de incoación del director general se refiera nominalmente a una persona, esta debe considerarse a partir de ese momento «persona implicada» en el sentido del artículo 2, apartado 5, del Reglamento OLAF**. Esto da lugar a la obligación de la OLAF, en virtud del artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF, de informar a la persona de su condición de persona implicada o, en asuntos justificados, de aplazar dicha notificación.

En el caso aquí analizado, el registro tardío de la persona investigada como persona implicada no afectó a sus derechos procedimentales. Sin embargo, la controladora consideró que la práctica aplicada no se ajustaba a lo previsto en el artículo 2, apartado 5, y en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento OLAF ni en el artículo 6 de las Directrices sobre las investigaciones dirigidas al personal de la OLAF. En opinión de la controladora, esta práctica no fomenta la seguridad jurídica y en otras circunstancias podría dar lugar a una vulneración de los derechos procedimentales de las personas implicadas.

La controladora ya había planteado esta cuestión en sus conversaciones con el director general sobre la revisión de las Directrices sobre las investigaciones dirigidas al personal de la OLAF ([14]). En ese contexto, la controladora sugirió que, en los casos en que la decisión de incoación del director general se refiera nominalmente a una persona específica, la OLAF debe registrar a la persona implicada en el sistema de gestión de asuntos inmediatamente, es decir, en el mismo que la decisión de incoación. La controladora confía en que la OLAF tendrá debidamente en cuenta las sugerencias formuladas y adoptará las medidas adecuadas.

5.1.2. **Oportunidad de formular observaciones sobre la exposición de los hechos**

En virtud de lo previsto en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF, en cuanto haya terminado la investigación y antes de redactar conclusiones en las que figure por su nombre una persona implicada, la OLAF debe ofrecer a dicha persona la posibilidad de presentar observaciones sobre los hechos que la afecten. El artículo 9, apartado 4, especifica además cómo debe ofrecerse esta oportunidad, esto es, proporcionando un resumen de los hechos.

([13]) *Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff* [«Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF», documento no disponible en español], 11 de octubre de 2021, disponible en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Véase el apartado 6, «Consulta sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF».

Según la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE, el derecho a ser oído forma parte del derecho de defensa, y el respeto de estos derechos es un principio general del Derecho de la Unión ([15]). Los órganos jurisdiccionales de la UE precisan que el derecho a ser oído ofrece a la persona la posibilidad de expresar de manera efectiva su punto de vista durante un procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses ([16]). Además, el derecho a ser oído persigue un objetivo doble. En primer lugar, busca que la autoridad competente pueda examinar el asunto y determinar los hechos de la manera más precisa y correcta posible y, en segundo lugar, busca garantizar que la persona implicada esté realmente protegida y pueda presentar información relacionada con su situación personal y defenderse ([17]). La oportunidad de formular observaciones sobre el resumen de los hechos de la OLAF es la expresión del derecho a ser oído en el contexto de las investigaciones de la OLAF y una garantía procedimental esencial para las personas implicadas.

Para la controladora es de suma importancia que las personas implicadas puedan ejercer su derecho a formular observaciones sobre los hechos que les conciernen de **manera significativa**. Esto significa que las personas implicadas deben disponer de la información necesaria que les permita formular observaciones y defenderse.

En un caso, el reclamante alegó que no podía ejercer efectivamente el derecho a ser oído debido a que la OLAF no le facilitaba acceso a todos los documentos relacionados con los hechos expuestos en el resumen de los hechos.

En principio, cabe esperar que la OLAF facilite a la persona implicada una copia de los documentos que necesita para poder formular observaciones sobre el resumen de los hechos. Sin embargo, la controladora constató que, en este caso concreto, la información específica comunicada en el resumen de los hechos era de naturaleza puramente fáctica y no estaba relacionada con ningún documento específico que debería haberse puesto a disposición del reclamante ni se derivaba de él. Así pues, la controladora concluyó que el resumen de los hechos proporcionaba al reclamante información suficientemente detallada y contextualizada para comprender el alcance de la investigación y poder proporcionar respuestas significativas sobre los hechos concretos mencionados en dicho resumen. A la luz de lo anterior, la controladora concluyó que **la información facilitada por la OLAF al reclamante era suficiente para permitirle ejercer su derecho a ser oído**.

En otro caso, el reclamante alegó que el informe final del asunto no incluía algunas de las observaciones y explicaciones que había facilitado en su respuesta cuando se le ofreció la oportunidad de formular observaciones sobre el resumen de los hechos de la OLAF. El reclamante también sostuvo que la OLAF no le había dado la oportunidad de formular observaciones sobre determinados hechos expuestos en el informe final del asunto.

En este caso, la controladora no constató ninguna violación de los derechos del reclamante, ya que el **informe final del asunto se refería directa o indirectamente a las principales observaciones del reclamante**. Además, **la OLAF también adjuntó la respuesta completa del reclamante al informe final del asunto dirigido a la institución pertinente**. La controladora concluyó que la práctica de adjuntar al informe final dirigido a una institución, órgano u organismo de la UE o a una autoridad nacional una copia de todas las observaciones formuladas por la persona implicada sobre el resumen de los hechos de la OLAF: i) refuerza el derecho a ser oído y ii) crea el nivel de transparencia necesario para que el destinatario del informe final de la OLAF pueda decidir el curso adecuado que se dará a dicho informe y a las recomendaciones formuladas en él.

Por último, la controladora también recuerda en este contexto que, según la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE, no existe ninguna disposición que otorgue a la persona implicada el derecho a expresar su opinión sobre las conclusiones que podría extraer la OLAF en el contexto de su informe final de investigación ([18]).

5.2. *Duración razonable de las investigaciones de la OLAF*

En varias reclamaciones, la controladora evaluó si la OLAF había incumplido su obligación de actuar en un plazo razonable.

([15]) Sentencia de 19 de octubre de 2022, Sistem ecologica/Comisión, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, apartado 103; sentencia de 14 de junio de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, apartado 51 y jurisprudencia citada.
([16]) Sentencia de 4 de junio de 2020, EEAS/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, apartado 68.
([17]) Sentencia de 3 de julio de 2014, Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, asuntos acumulados C-129/13 y C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, apartado 38; sentencia de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, apartados 37 y 59.
([18]) Véase la sentencia de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, apartado 144.

La obligación de respetar un plazo razonable en la tramitación de los procedimientos administrativos constituye un principio general del Derecho de la Unión y forma parte del derecho a una buena administración recogido en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales ([19]). Así pues, las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF deben concluirse en un plazo razonable.

La controladora recordó que, **si bien el artículo 7, apartado 5, del Reglamento OLAF no fija ningún plazo específico para concluir las investigaciones, establece un vínculo claro entre el carácter razonable de la duración de las investigaciones de la OLAF y las circunstancias específicas del asunto**. La controladora también se refirió a la jurisprudencia consolidada de los órganos jurisdiccionales de la UE, según la cual no es posible determinar ni cuantificar un plazo concreto que pueda considerarse «razonable» ([20]). En su lugar, deben tenerse en cuenta las circunstancias de cada asunto, en particular: i) la complejidad del asunto; ii) el volumen de documentos examinados por la OLAF durante la investigación y el volumen de documentos que contiene el expediente; iii) el número de fases de investigación y su complejidad; y iv) el comportamiento de las partes implicadas ([21]). Según los órganos jurisdiccionales de la UE, la apreciación de lo que constituye una «duración razonable» para una investigación no exige que se evalúen todos los criterios antes mencionados, sino que puede basarse en un solo criterio en función de las circunstancias del asunto ([22]).

Gracias a su acceso privilegiado al sistema de gestión de asuntos, **la controladora analizó detalladamente el expediente de las investigaciones en cuestión. Se centró en particular en los siguientes elementos: i) el número, la naturaleza y la continuidad de las actividades de investigación llevadas a cabo por la OLAF; ii) el volumen de información tratada; y iii) las cuestiones jurídicas y técnicas implicadas, así como todas las demás características específicas de cada asunto**. La controladora concluyó que estas investigaciones se llevaron a cabo de manera continua y sistemática y que su duración era proporcionada a las circunstancias y la complejidad de cada asunto. Sobre la base de estas consideraciones, la controladora concluyó que la OLAF no había vulnerado el derecho de los reclamantes a que sus asuntos se trataran en un plazo razonable.

En estos casos, las decisiones de la controladora arrojaron luz sobre la complejidad de estas investigaciones y aseguraron a los reclamantes que no se había vulnerado su derecho fundamental a que sus asuntos se tramitaran en un plazo razonable.

5.3. **Duplicación de las investigaciones (principio *non bis in idem*)** ([23])

En un asunto se pidió a la controladora que estudiara si la OLAF tiene derecho a continuar con una investigación (administrativa) complementaria una vez que la Fiscalía Europea haya desestimado su investigación judicial por falta de pruebas o si esta continuación vulnera el principio *non bis in idem*.

En este caso, el reclamante era una persona implicada en una investigación de la OLAF que puso de relieve el posible carácter penal de algunas conductas, lo que llevó a la Fiscalía Europea a abrir una investigación judicial sobre los mismos hechos. El reclamante alegó que la OLAF debería haber interrumpido la investigación complementaria inmediatamente después de que la Fiscalía Europea le informara de que la investigación judicial se había cerrado debido a la falta de pruebas. El reclamante consideraba que había un solapamiento sustancial entre la base fáctica y jurídica de la investigación de la OLAF y la del procedimiento de la Fiscalía Europea archivado. La controladora llevó a cabo su examen teniendo en cuenta las disposiciones de procedimiento pertinentes que permiten a la OLAF llevar a cabo investigaciones complementarias ([24]).

([19]) En el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE se prevé lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

([20]) Sentencia de 8 de julio de 2008, Franchet y Byk/Comisión, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, apartado 274; sentencia de 18 de mayo de 2017, Panzeri/Parlamento Europeo, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, apartado 104; sentencia de 29 de junio de 2022, LA International Cooperation Srl/Comisión, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, apartado 51.

([21]) Sentencia en el asunto Panzeri/Parlamento Europeo, T-166/16, *op. cit.*; sentencia de 21 de mayo de 2014, Catinis/Comisión, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; sentencia de 13 de enero de 2010, A. y G./Comisión, asuntos acumulados F-124/05 y F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Sentencia de 15 de octubre de 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, asuntos acumulados C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P a C 252/99 P y C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, apartados 187 y 188.

([23]) Los reclamantes invocaron el principio *non bis in idem* como término ampliamente entendido que se refiere a la duplicación de investigaciones de diversa naturaleza y que podrían estar en curso. Por lo tanto, a efectos de concisión y coherencia con el lenguaje utilizado por los reclamantes, en el presente documento este término se utiliza en este sentido y no en la forma estrictamente entendida de i) dos procedimientos de carácter penal, ii) relativos a los mismos hechos, iii) contra el mismo infractor y iv) con una resolución definitiva, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

([24]) Las disposiciones pertinentes del Reglamento OLAF son las siguientes: artículo 12 *septies* («Investigaciones complementarias»), artículo 12 *quinquies* («No duplicación de las investigaciones»). Véase también el artículo 12 de las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF, relativo a las investigaciones complementarias.

Como primera observación, la controladora señaló que el artículo 12 *septies*, apartado 1, del Reglamento OLAF permite explícitamente a la OLAF iniciar y llevar a cabo una investigación complementaria, en paralelo a una investigación de la Fiscalía Europea, sobre los mismos hechos. Así pues, la controladora puso de relieve la **naturaleza y la finalidad intrínsecamente diferentes de las investigaciones administrativas de la OLAF y de las investigaciones judiciales de la Fiscalía Europea**. Mientras que la OLAF busca determinar si se ha producido una irregularidad administrativa y recomendar, en caso necesario, las medidas administrativas, financieras o disciplinarias adecuadas que deben adoptarse, la Fiscalía Europea lleva a cabo investigaciones judiciales que podrían dar lugar a sanciones penales.

Si bien las investigaciones complementarias de la OLAF se llevan a cabo «en constante consulta con la Fiscalía Europea» ([25]), la OLAF efectúa estas investigaciones de forma independiente y «de conformidad con su mandato» ([26]). Esto significa que las investigaciones complementarias se llevan a cabo bajo la dirección del director general de la OLAF y de conformidad con los procedimientos aplicables a la realización de las investigaciones de la OLAF, establecidos en el Reglamento OLAF y especificados en las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF. Por consiguiente, la responsable de la realización de las investigaciones complementarias es la OLAF.

La controladora también recordó la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE, que aclara que el criterio pertinente para apreciar la existencia de una misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendida como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona implicada ([27]). Por consiguiente, **el hecho de que se desestime la investigación judicial no constituye, como tal, una exención de responsabilidad a nivel administrativo, que puede dar lugar a recomendaciones**. Además, la controladora observó que ni el Reglamento OLAF, ni el Reglamento sobre la Fiscalía Europea, ni las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF ni los acuerdos de colaboración entre la OLAF y la Fiscalía Europea contienen disposiciones que exijan a la OLAF cerrar la investigación complementaria en el caso de que la Fiscalía Europea haya cerrado su investigación judicial.

Por lo tanto, la controladora concluyó que, al no cerrar su investigación administrativa complementaria inmediatamente después de que la Fiscalía Europea desestimara su investigación judicial, la OLAF no vulneró el principio *non bis in idem*.

En otro asunto, la controladora tuvo que evaluar si una investigación interna abierta por la OLAF supuso la duplicación de un procedimiento disciplinario efectuado y concluido por el órgano disciplinario pertinente sobre hechos supuestamente similares. La controladora constató que los dos procedimientos a los que se hacía referencia abarcaban ámbitos diferentes. A este respecto, la controladora constató que el procedimiento disciplinario se refería a la no declaración de un conflicto de intereses en un procedimiento de contratación pública, mientras que la investigación de la OLAF se refería a una posible falta y a una posible colusión en un procedimiento de contratación pública. En este sentido, la controladora aclaró la **diferente naturaleza del procedimiento disciplinario cerrado y de la investigación de la OLAF y los posibles resultados de ambos**. Por lo tanto, se aseguró al reclamante que no se estaba produciendo ninguna duplicación, de modo que no había riesgo de que se le sancionara dos veces por la misma falta.

5.4. *Imparcialidad en la conducta de los investigadores de la OLAF*

En virtud del artículo 9, apartado 1, del Reglamento OLAF, las investigaciones de la OLAF deben efectuarse de manera objetiva e imparcial y de conformidad con el principio de presunción de inocencia y las garantías procedimentales aplicables. El principio de imparcialidad es también un principio general del Derecho de la Unión y un elemento fundamental del derecho a una buena administración consagrado en el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

La obligación de actuar con imparcialidad en el marco de las medidas administrativas y en la toma de decisiones dentro de la UE se aplica a toda persona que contribuya a las actividades de la institución de que se trate y tiene por objeto garantizar la igualdad de trato. Mediante este requisito se busca, entre otras cosas, evitar situaciones en las que pueda existir un conflicto de intereses por parte de funcionarios o agentes que actúen en nombre de dichas instituciones y órganos.

En un asunto, se pidió a la controladora que analizara si el conocimiento previo entre la persona implicada y un miembro del equipo de investigación podía constituir un conflicto de intereses. El reclamante consideraba que la conexión profesional o personal existente previamente podía afectar a la objetividad del investigador y a la imparcialidad y equidad de la investigación.

([25]) Artículo 12 *septies*, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2013.
([26]) Artículo 12 *sexies*, apartado 1, y artículo 12 *septies*, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2013; artículo 101, apartado 3, del Reglamento 2017/1939; artículo 12, apartado 2, de las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF.
([27]) Sentencia de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanchiment), asunto C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, apartados 77 a 80.

La controladora evaluó el argumento del reclamante en virtud del sólido marco conceptual ya creado a través de decisiones anteriores sobre asuntos similares y en consonancia con la jurisprudencia consolidada de los órganos jurisdiccionales de la UE.

En primer lugar, la controladora recordó que, según la jurisprudencia pertinente, el requisito de imparcialidad se aplica también en el contexto de la función pública ([28]). A este respecto, el artículo 11 *bis* del Estatuto de los funcionarios contiene normas específicas destinadas a garantizar que los funcionarios puedan desempeñar sus funciones sin conflictos de intereses que interfieran en el cumplimiento de su misión ([29]). El apartado 1 de dicho artículo establece que, en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios no deben tramitar ningún asunto en el que tengan, directa o indirectamente, intereses personales, en particular familiares o financieros, que puedan menoscabar su independencia.

En segundo lugar, la controladora recordó que el principio de imparcialidad, tal como se ha definido anteriormente según lo previsto en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE, tiene dos componentes: imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. El requisito de **imparcialidad subjetiva** implica que ningún miembro de la institución de que se trate puede actuar de manera parcial o con prejuicios personales. El requisito de **imparcialidad objetiva** significa que la institución de que se trate debe ofrecer garantías suficientes para descartar cualquier duda legítima acerca de un posible prejuicio ([30]). Por último, la **imparcialidad** debe respetarse tanto **de hecho como en apariencia**. Según la jurisprudencia, el concepto de conflicto de intereses no solo se refiere a una situación en la que un funcionario tiene un interés privado que ha influido efectivamente en el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones oficiales, sino también a una situación en la que el interés detectado podría, a juicio del público, influir en el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones oficiales ([31]). La imparcialidad subjetiva se presume, salvo prueba en contrario ([32]). Sin embargo, en lo relativo a la imparcialidad objetiva, no es necesario que el miembro del personal implicado tenga un sesgo manifiesto hacia la presunta víctima. Basta con que exista una duda legítima que no pueda disiparse ([33]).

La supuesta falta de imparcialidad o el supuesto conflicto de intereses por parte de un miembro del equipo de investigación de la OLAF se evaluó a la luz de los principios antes mencionados.

En cuanto al requisito de imparcialidad subjetiva, la controladora constató que el reclamante no había aportado ningún elemento o prueba concretos que pudieran justificar sus alegaciones. Por lo que se refiere a la falta de imparcialidad objetiva o a la existencia de un supuesto conflicto de intereses, la controladora recordó que estos dos conceptos surgen cuando no existen garantías suficientes para descartar una duda legítima sobre un supuesto sesgo por parte del personal de la OLAF. A este respecto, la controladora subrayó que la organización interna del trabajo y la supervisión jerárquica existentes en el seno de la OLAF excluyen la posibilidad de que un investigador tome una decisión de manera autónoma. De hecho, los equipos de investigación de la OLAF llevan a cabo sus actividades bajo la supervisión y la aprobación del jefe de unidad, el equipo de revisión y, en última instancia, el director general de la OLAF. En particular, el equipo de revisión, compuesto por personal experto en Derecho y en procedimientos de investigación, supervisa las investigaciones de la OLAF en diferentes fases del procedimiento y lleva a cabo un control de legalidad relacionado, entre otras cosas, con el respeto de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas, incluido su derecho a que sus asuntos se traten de forma imparcial y conforme a la presunción de inocencia ([34]).

Por lo tanto, la controladora concluyó que **un simple elemento de familiaridad, ya sea una relación profesional o incluso de carácter personal, no es suficiente como tal para demostrar un conflicto de intereses real o potencial por parte del investigador**. La controladora también llegó a la conclusión de que **las garantías procedimentales establecidas por la OLAF eran suficientes**, en el sentido de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE, para excluir cualquier duda legítima sobre una supuesta parcialidad o un supuesto conflicto de intereses por parte del personal de la OLAF.

([28]) Sentencia de 21 de octubre de 2021, Parlamento/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, apartado 51 y siguientes.
([29]) Reglamento n.º 31(CEE), 11(CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO P 045 de 14.6.1962, p. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).
([30]) Sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, apartado 112 y jurisprudencia citada.
([31]) Sentencia de 15 de julio de 2015, Parlamento/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, apartado 92.
([32]) Sentencia de 8 de febrero de 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/Parlamento, T-118/17, no publicada, ECLI:EU:T:2018:76, apartado 27 y jurisprudencia citada.
([33]) Sentencia de 20 de octubre de 2021, Kerstens/Comisión, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, apartado 42 y jurisprudencia citada.
([34]) Véase el artículo 17, apartado 7, del Reglamento OLAF.

En otro asunto, que se refería a una llamada telefónica entre un investigador y la persona implicada, el reclamante alegó que el investigador había utilizado un tono acusador durante la llamada que vulneraba el principio de presunción de inocencia. El reclamante consideraba que este comportamiento reflejaba un sesgo por parte del miembro del personal de la OLAF en su contra y afectó a la imparcialidad de la investigación.

La controladora recordó que su evaluación sobre si la OLAF había vulnerado los derechos procedimentales de la persona implicada en el contexto de una investigación en curso se basaba en hechos verificables. En este caso, la alegación del reclamante se refería al «tono» percibido de una conversación telefónica entre él y la OLAF y a la interpretación de las declaraciones realizadas por teléfono por la OLAF. Puesto que la controladora no poseía ningún registro escrito o historial de dicho intercambio oral entre las partes y los testimonios de ambas partes eran contradictorios, esta no pudo verificar el contenido ni evaluar la veracidad de las alegaciones formuladas por el reclamante.

Sin embargo, en este caso, la controladora aprovechó la oportunidad para reiterar la **importancia absoluta de comunicarse con las personas implicadas con la máxima educación y neutralidad, en consonancia con los principios de buena administración**. Debe actuarse así independientemente del medio de comunicación específico utilizado por la OLAF, pero es especialmente crucial en la comunicación oral. La controladora considera que se trata de un elemento esencial para no perjudicar la percepción de imparcialidad de las personas implicadas respecto de los investigadores de la OLAF.

5.5. *Derecho a ser informado cuando se cierra una investigación y medios de notificación utilizados en la comunicación con las personas implicadas*

En 2022, una de las primeras reclamaciones sobre las que la controladora tomó una decisión estaba relacionada con el derecho a ser informado de la condición de persona implicada con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF. La controladora constató que se había vulnerado el derecho del reclamante a ser informado con prontitud, ya que el correo electrónico que la OLAF envió al reclamante para informarle de que había adquirido la condición de persona implicada nunca le llegó ([35]). En dicha decisión, la controladora se refirió a la jurisprudencia reiterada para señalar que, para las notificaciones importantes, la OLAF debe disponer de un procedimiento que garantice que los destinatarios previstos las reciban. En respuesta a la invitación que la controladora envió a la OLAF para que mejorara su práctica, a principios de 2023 adoptó instrucciones internas sobre los medios de notificación que deben utilizarse en la comunicación con las personas implicadas.

En 2024, la controladora tuvo la oportunidad de volver a tratar esta cuestión importante. El artículo 11, apartado 7, del Reglamento OLAF exige que la OLAF informe a la persona implicada del cierre de una investigación cuando no se hayan encontrado pruebas en su contra en un plazo de diez días hábiles a partir de la finalización de la investigación. En la investigación en cuestión, la OLAF notificó a la persona implicada el cierre de la investigación sin conclusiones a través de un correo electrónico cifrado, solicitando explícitamente a dicha persona que confirmara la recepción del correo electrónico. La persona implicada no lo hizo. Teniendo en cuenta el breve plazo de que dispone la OLAF para informar a la persona implicada, la OLAF decidió notificarle también mediante entrega en mano. Posteriormente, la persona implicada presentó una reclamación ante la controladora por considerar que esta interacción en persona era una práctica inapropiada y coercitiva por parte de los investigadores de la OLAF.

La controladora evaluó este asunto a la luz de las disposiciones pertinentes, en particular el Reglamento OLAF, las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF y las instrucciones internas de la OLAF mencionadas anteriormente sobre los medios de notificación que deben utilizarse en la comunicación con las personas implicadas, así como de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE.

La controladora concluyó que la OLAF dispone de cierto margen de apreciación en relación con los medios de comunicación empleados para notificar la información a las personas implicadas, elección que debe guiarse por el principio de eficacia. La OLAF debe garantizar que los medios de comunicación utilizados realmente permitan a las personas implicadas tener conocimiento de la información que se les envía y ser capaz de demostrarlo ([36]). A este respecto, la controladora recordó que las instrucciones internas de la OLAF sobre los medios de notificación que deben utilizarse en la comunicación con las personas implicadas ofrecen a la OLAF la posibilidad de entregarles cartas de notificación. Así se actúa, en particular, cuando los intentos anteriores de la OLAF por ponerse en contacto con las personas implicadas por

([35]) Véase el apartado 3.5.2 («Propuestas de soluciones») del informe de actividad de la controladora de 2022, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Véase la jurisprudencia del TJUE sobre la notificación de cartas y decisiones administrativas, aplicable por analogía a las cartas de la OLAF. Véase en concreto la sentencia de 6 de diciembre de 2012, Evropaiki Dynamiki/Comisión, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, apartados 49 a 51.

otros medios, como correos electrónicos o cartas certificadas, han resultado infructuosos. La controladora señaló que la OLAF no tiene que recurrir a todos los medios de notificación mencionados en las instrucciones internas, ni tampoco utilizarlos en el orden específico indicado en ellas. Así pues, corresponde al equipo de investigación elegir los medios que consideren más eficaces, siempre que se alcance su objetivo. **En aquellos asuntos en que los medios elegidos no resulten efectivos, queda a discreción de la unidad de investigación hacer uso de cualquier otra herramienta disponible para informar de manera efectiva a la persona implicada de una comunicación**.

En este asunto concreto, la controladora determinó que la **OLAF había notificado de manera diligente a la persona implicada por correo electrónico y, a continuación, a la luz de las circunstancias** (es decir, que disponía de un plazo breve para realizar la notificación y que el reclamante no facilitó ningún acuse de recibo, lo que hacía que la OLAF desconociera si el reclamante realmente estaba en conocimiento de la información enviada), **procedió proporcionalmente a realizar una notificación mediante entrega en mano**. Esta forma de actuar está en consonancia con las normas aplicables y con la obligación de la OLAF de informar de manera efectiva a la persona implicada de sus garantías procedimentales en virtud del artículo 11, apartado 7, del Reglamento OLAF.

6. **Consulta sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF**

El artículo 9 *ter*, apartado 9, del Reglamento OLAF establece que el director general de la OLAF «podrá solicitar el dictamen del controlador sobre cualquier cuestión relacionada con las garantías procedimentales o los derechos fundamentales que esté incluida en el mandato del controlador».

Sobre esta base jurídica, en noviembre de 2023 el director general de la OLAF solicitó el dictamen de la controladora sobre el proyecto del texto revisado de las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF, en particular sobre las disposiciones relativas a las garantías procedimentales y los derechos fundamentales incluidos en el mandato de la controladora.

La controladora recibió con satisfacción que se le consultara sobre este asunto importante. Hizo balance de su experiencia con la tramitación en aquel momento de casi cuarenta reclamaciones presentadas por personas implicadas desde el inicio de su mandato. Al haber abordado diversas cuestiones jurídicas planteadas durante su mandato y haberse beneficiado del acceso privilegiado a los expedientes de las investigaciones conexas de la OLAF, adquirió una visión única y un conocimiento de las prácticas de investigación de la OLAF. En particular, la controladora pudo analizar detenidamente la manera en que la OLAF se esfuerza por garantizar el cumplimiento de las garantías procedimentales de las personas investigadas y la jurisprudencia rica y en constante evolución de los órganos jurisdiccionales de la UE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



En su dictamen, la controladora solo se centró en los artículos del proyecto de Directrices revisadas que hacían referencia al cumplimiento por parte de la OLAF de las garantías procedimentales de las personas implicadas y que se centraban específicamente en esta cuestión.

El dictamen se envió al director general de la OLAF el 3 de junio de 2024. **La controladora considera que la adopción final de las Directrices se beneficiaría en gran medida de que se tomaran medidas en relación con las observaciones presentadas en su dictamen.**

7. **Relaciones con las partes interesadas**

La controladora considera importante mantener contactos habituales con las instituciones de la UE, el director general de la OLAF y otras partes interesadas para conocer su opinión sobre el papel del controlador y, en última instancia, aumentar la protección de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas en las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF.

El 23 de mayo de 2024, la controladora se reunió con el **director general de la OLAF, los investigadores de la OLAF y el personal directivo de la OLAF** para hablar sobre el mecanismo de reclamación, la experiencia adquirida durante el primer período de actividad y las vías de mejora. Esta era la primera vez que la controladora se reunía con todos los miembros del personal de la OLAF, y la reunión resultó ser un éxito dado el elevado número de personas que asistieron y el fructífero intercambio celebrado, en el que se abordaron cuestiones tanto generales como prácticas.

El 5 de septiembre de 2024, la controladora presentó su informe anual correspondiente a 2023 a la **Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo**. Además, presentó el informe al **Grupo «Lucha contra el Fraude» del Consejo de la UE** el 13 de septiembre de 2024 y mantuvo un intercambio de impresiones con sus miembros sobre su papel y sobre la protección de las garantías procedimentales de las personas investigadas por la OLAF.

El 15 de octubre de 2024, la controladora asistió a la cena de gala de la OLAF mediante la que se celebraba su vigesimoquinto aniversario.

Por último, la controladora también mantuvo **intercambios periódicos y relaciones de trabajo fructíferas con el director general de la OLAF**, basadas en la confianza mutua y la buena cooperación. En este sentido, y teniendo en cuenta las buenas prácticas y la cooperación ya existentes, en septiembre de 2024 el director general de la OLAF envió a la controladora el proyecto de los acuerdos de colaboración entre la OLAF y la controladora. En la actualidad, se están debatiendo y se adoptarán en 2025.

8. **Apoyo administrativo y jurídico**

Con vistas a garantizar un uso eficiente de los recursos, el Reglamento OLAF encomendó a la Secretaría del Comité de Vigilancia la tarea de prestar apoyo jurídico y administrativo a la controladora.

Esta elección se justifica, además, por la complementariedad de las misiones y los objetivos comunes que persiguen la controladora y el Comité de Vigilancia. La Secretaría garantiza la continuidad, una comunicación ininterrumpida y una cooperación fluida tanto con los reclamantes como con la OLAF.

Un equipo específico de personal altamente cualificado de la Secretaría, que actuó bajo la dirección de su superior, facilitó asesoramiento y asistencia de gran utilidad a la controladora, respetando al mismo tiempo el secreto profesional y la confidencialidad.



9. **Cómo ponerse en contacto con la controladora y presentar una reclamación**

Puede ponerse en contacto con la controladora por correo electrónico o por correo postal en las siguientes direcciones:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu.

Controladora de las garantías procedimentales / Secretaría del Comité de Vigilancia de la OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruselas (Bélgica)

Si desea presentar una reclamación ante la controladora:

a. Cumplimente el formulario.

b. Envíelo por correo electrónico o postal a las direcciones anteriores.

Para más información, consulte el sitio web:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en.