C/2026/4270

7.8.2026

INFORME DE ACTIVIDAD DE LA CONTROLADORA DE LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES PARA 2025

(C/2026/4270)

Prefacio

Este es el cuarto informe anual de mis actividades como controladora de las garantías procedimentales. El Reglamento OLAF me encomienda la tramitación de las reclamaciones de las personas implicadas. Las reclamaciones se refieren al cumplimiento de las garantías procedimentales por parte de la OLAF, así como a las presuntas infracciones de las normas aplicables a las investigaciones de la OLAF. Esto incluye las posibles infracciones de los requisitos procedimentales y de los derechos fundamentales.

Antes de que se creara la función de controlador, las personas investigadas por la OLAF no podían presentar una reclamación acerca de la gestión de la investigación por parte de la OLAF ante un organismo o autoridad independiente. Su única opción era 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 vía de recurso administrativa independiente, la controladora está ajustando gradualmente, pero de manera constante, los principios de la tutela judicial efectiva y adaptándolos 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. Disponer de un organismo de lucha contra el fraude eficiente y eficaz capaz de salvaguardar los intereses financieros de la UE es indispensable para la UE y para los contribuyentes. Sin embargo, es igualmente importante que las investigaciones de la OLAF sobre posibles fraudes se lleven a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales y las garantías procedimentales.

No obstante, para comprender mejor el papel de la controladora y sus limitaciones, 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 también se propone resolver las cuestiones planteadas y mejorar, de manera prospectiva, las prácticas administrativas y de investigación de la OLAF.

El presente informe sigue la estructura de los anteriores informes anuales de actividad de la controladora. Comienza con una visión general de la misión y el mandato de la controladora y del funcionamiento del mecanismo de reclamación. A continuación, presenta las principales estadísticas y cifras sobre las reclamaciones tramitadas en 2025. El informe examina además los aspectos procedimentales de la tramitación de las reclamaciones, destacando la propuesta de solución formulada por la controladora durante el año, que posteriormente fue plenamente aplicada por la OLAF. También recoge las principales conclusiones de la controladora sobre cuestiones sustantivas clave, en particular los derechos de defensa de las personas implicadas, la aplicación del principio de proporcionalidad en las inspecciones y las operaciones forenses digitales, y las lenguas que pueden utilizarse en las investigaciones de la OLAF.

Además, el informe incluye secciones específicas sobre los acontecimientos más importantes que tuvieron lugar durante el año, entre ellos: i) la adopción de los acuerdos de trabajo entre la controladora y la OLAF; ii) la consulta a la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento OLAF; y iii) la aplicación por parte de la OLAF de todas las recomendaciones de la controladora sobre las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF (en lo sucesivo, «las Directrices»). El informe concluye con observaciones sobre el compromiso de la controladora con las partes interesadas durante el año y reconoce el apoyo administrativo y jurídico prestado por la Secretaría, que la controladora agradece sinceramente.

El mecanismo de reclamación se ha convertido en una salvaguardia esencial para las personas implicadas, al garantizar que las actividades de la OLAF cumplan las garantías procedimentales y las normas aplicables a las investigaciones. Más allá de la resolución de reclamaciones individuales, las decisiones dictadas por la controladora han contribuido a configurar la práctica de investigación de la OLAF al aclarar el alcance y la aplicación práctica de dichas garantías procedimentales. En varios casos, el razonamiento jurídico desarrollado en las decisiones sobre reclamaciones ha fundamentado las revisiones de las Directrices de la OLAF, ampliando así el impacto de los casos individuales más allá de su contexto fáctico inmediato.

Espero que este informe contribuya a sensibilizar sobre el tipo de cuestiones que constituyen el núcleo de las reclamaciones presentadas por las personas implicadas, aumentando al mismo tiempo la rendición de cuentas de la OLAF y la confianza de los ciudadanos en los sistemas que la UE ha puesto en marcha para luchar contra el fraude.

Prof. Dra. Julia LAFFRANQUE
Controladora de las garantías procedimentales

Índice

Página

Prefacio 1

1. Misión y mandato de la controladora 4

2. El mecanismo de reclamación 5

3. Resumen de las reclamaciones presentadas en 2025 5

4. Aspectos de procedimiento: las etapas de la tramitación eficaz de reclamaciones 8

4.1. Admisibilidad 9

4.1.1. El plazo de un mes para presentar una reclamación 10

4.1.2 Reclamaciones ajenas al mandato de la controladora 11

4.1.3 Casos pendientes en procedimientos judiciales 11

4.1.4 Interrupción de la correspondencia sobre reclamaciones repetitivas 12

4.2. Procedimiento contradictorio 12

4.3. Invitación a resolver la reclamación 13

4.4. Decisiones definitivas 13

5. Aspectos de fondo: Resumen de las principales conclusiones de la controladora 14

5.1. Derecho de defensa 14

5.1.1. Derecho a ser informado 14

5.1.2. Derecho a ser asistido por una persona de su elección 15

5.1.3. Oportunidad de formular observaciones sobre los hechos establecidos por la OLAF 16

5.1.4. Acceso al expediente y a los documentos mencionados en la exposición de los hechos 18

5.2. Proporcionalidad de las inspecciones de locales y operaciones forenses digitales 19

5.3. Idiomas utilizados 21

6. Adopción de acuerdos de trabajo entre la controladora y la OLAF 21

7. Consulta sobre la evaluación del Reglamento OLAF 22

8. Seguimiento de la adopción de las nuevas Directrices 24

9. Relaciones con las partes interesadas 27

10. Apoyo administrativo y jurídico 27

11. Cómo ponerse en contacto con la controladora y presentar una reclamación 28

Anexo:Referencias 29

Marco jurídico 29

Informes anuales de actividad y dictámenes 29

1. **Misión y mandato de la controladora**

La función de la controladora de las garantías procedimentales se establece en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2023 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]) («el Reglamento OLAF»), con el fin de 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 ([4]), 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 ([5]). 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 una reclamación 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 la decisión 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 es **ofrecer garantías** de que la OLAF ha actuado de conformidad con las normas establecidas en su marco jurídico (si constata que no se ha producido ninguna infracción) e invitar a la OLAF a tomar medidas para resolver una reclamación mediante una **propuesta de solución** cuando detecte una infracción de las garantías procedimentales o de las normas aplicables a las investigaciones. Si la controladora no considera satisfactorias las medidas adoptadas por la OLAF, como segundo paso, formula una **recomendación** a la OLAF sobre cómo resolver la reclamación.

La controladora evalúa las reclamaciones mediante un **procedimiento contradictorio** y presta especial atención a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta») ([6]), a los principios generales del Derecho de la Unión y a la jurisprudencia pertinente de los órganos jurisdiccionales de la UE ([7]). No obstante, la controladora no interfiere ni puede interferir en la realización de una investigación de la OLAF ([8]).

([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 248 de 18.9.2013, p. 1).

([3]) Según el artículo 2, punto 5, del Reglamento OLAF, por «persona implicada» se entiende «toda persona 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 investigada por la Oficina». 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]) La controladora asumió el cargo en septiembre de 2022.

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

([6]) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

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

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

2025 fue un año tanto difícil como productivo, dada la complejidad de las cuestiones jurídicas planteadas en las reclamaciones recibidas. La controladora no puede referirse a asuntos concretos investigados por la OLAF y debe garantizar que sigan siendo confidenciales incluso después de su conclusión ([9]). No obstante, el presente informe ofrece una visión general de los tipos de preocupaciones planteadas por las personas implicadas. Además, describe cómo se abordaron estas preocupaciones y explica cómo funciona el mecanismo de reclamación y qué resultados se lograron mediante su aplicación.

2. **El mecanismo de reclamación**

Desde que empezó a trabajar en octubre de 2022, la controladora ha tenido la oportunidad de abordar una serie de cuestiones jurídicas destacables, de manera que ha desarrollado gradualmente un marco conceptual sólido para evaluar las reclamaciones. Durante 2025, las reclamaciones se tramitaron con prontitud y se examinaron de manera exhaustiva y concienzuda.

Para comprender mejor el funcionamiento del mecanismo de reclamación, es importante tener en cuenta que este ofrece a la controladora un **acceso especial y directo** al expediente de la OLAF correspondiente a la investigación de que se trate. Esto se debe a las disposiciones de aplicación de la controladora para la tramitación de reclamaciones (las «disposiciones de aplicación») ([10]) y a los acuerdos de trabajo recientemente firmados entre la OLAF y la controladora (los «acuerdos de trabajo») ([11]). El acceso privilegiado al expediente de la OLAF es de vital importancia para asegurar 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 divulgarse. A este respecto, 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 2025, la controladora concluyó el examen de una reclamación presentada en 2024. Además, **en 2025 se recibieron diecinueve reclamaciones nuevas** de personas físicas y jurídicas. Durante el año que abarca el presente informe, la controladora concluyó el examen de diecisiete de ellas. Una reclamación fue admitida a trámite durante el tercer trimestre del año, pero requirió más tiempo de tramitación debido al procedimiento contradictorio y a las solicitudes de ampliación de los plazos procesales presentadas tanto por la OLAF como por el reclamante. Otra reclamación se presentó poco antes de que finalizara el año y fue admitida a trámite. En el primer semestre de 2026 se tomó una decisión en cuanto a ambas reclamaciones.

3. **Resumen de las reclamaciones presentadas en 2025**

La mayoría de las diecinueve reclamaciones que recibió la controladora en 2025 las presentaron personas implicadas en investigaciones *internas* de la OLAF (doce) ([12]), mientras que seis de ellas estaban relacionadas con investigaciones *externas* ([13]) y una de ellas aludía a un caso de *coordinación* ([14]) (gráfico 1). La mayoría de las reclamaciones se presentaron en

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

([10]) 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, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (DO C 494 de 28.12.2022, p. 17), que puede consultarse en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_es.

([11]) Véase el capítulo III de los Acuerdos de trabajo entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y el controlador de las garantías procedimentales, de 18 de julio de 2025, que pueden consultarse en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) 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) hechos graves ligados al desempeño de actividades profesionales constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de la UE que pueda dar lugar a diligencias disciplinarias y, 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 sometidos al Estatuto de los funcionarios (artículo 1, apartado 4, y artículo 4 del Reglamento OLAF).

([13]) 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 y de Inversión Europeos, la política agrícola, 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).

([14]) Los casos de coordinación son aquellos que podrían ser objeto de investigaciones externas de la OLAF, pero en los que el papel de la OLAF se limita a contribuir a las investigaciones llevadas a cabo por otros servicios nacionales o de la UE. Para ello, entre otras cosas, facilita la recopilación y el intercambio de información y garantiza la sinergia operativa entre los servicios nacionales y de la UE pertinentes. La base jurídica se encuentra en el artículo 12 *ter* del Reglamento OLAF y en la legislación sectorial específica, como el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1) y el Reglamento (UE) n.º 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1383/2003 del Consejo (DO L 181 de 29.6.2013, p. 15).

inglés, si bien también se utilizaron otras lenguas (español, rumano y sueco) (gráfico 2). Dieciséis reclamaciones fueron presentadas por personas físicas y tres 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 2025 fue de ocho (cinco personas físicas y tres entidades jurídicas) (gráfico 3). Cuatro de las reclamaciones recibidas se presentaron con representación de un abogado.

Gráfico 1

Tipos de investigaciones de la OLAF sobre las que se presentaron reclamaciones en 2025

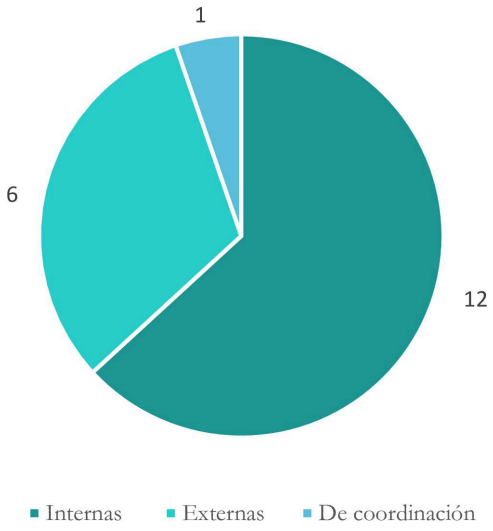


Gráfico 2

Lenguas de las reclamaciones presentadas en 2025

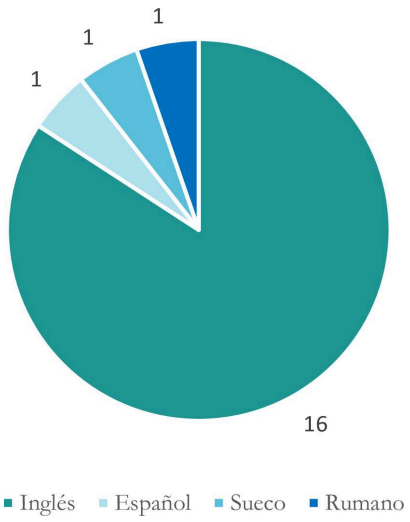
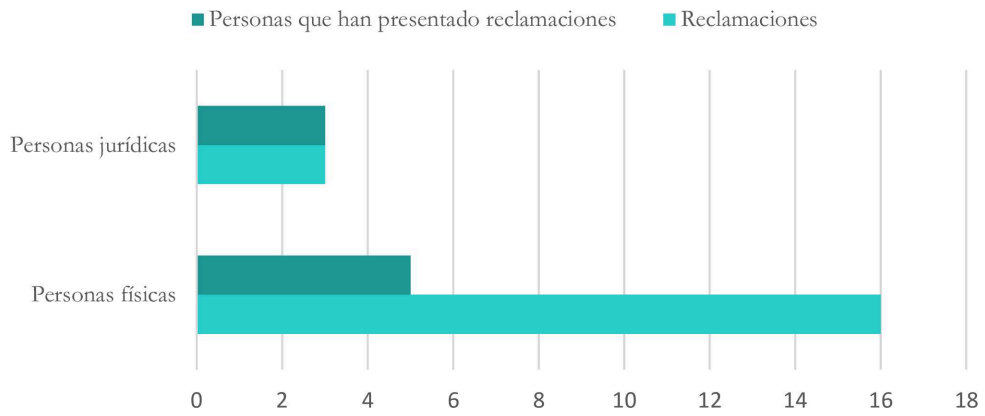


Gráfico 3

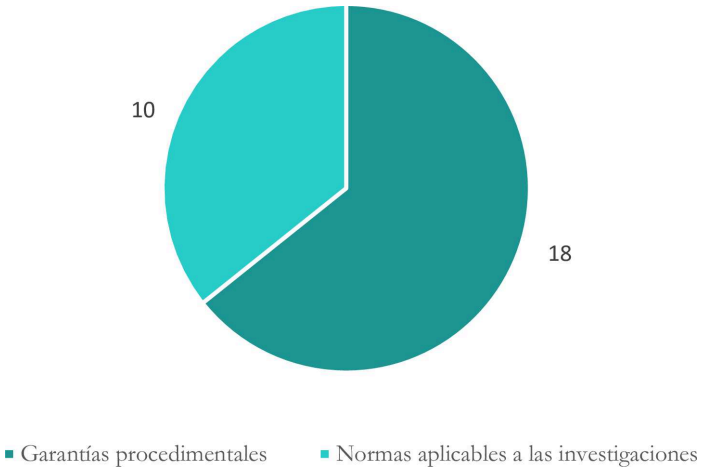
Reclamantes y número de reclamaciones



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 (gráfico 4). Estas reclamaciones se referían a presuntas infracciones de: i) la presunción de inocencia y los derechos de la defensa (artículo 48 de la Carta); ii) el derecho de la persona implicada a ser oída y el ejercicio efectivo de su derecho a presentar observaciones sobre los hechos que la afecten (artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF); iii) el derecho de la persona implicada a ser informada (artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF); iv) los principios de equidad, objetividad e imparcialidad en el desarrollo de las investigaciones (artículo 9, apartado 1, del Reglamento OLAF); v) el derecho a una buena administración (artículo 41 de la Carta); vi) el derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7 de la Carta); vii) la protección de datos de carácter personal; y viii) el derecho de la persona implicada a ser asistida por una persona de su elección (artículo 9, apartado 2, del Reglamento OLAF) (gráfico 5). Los reclamantes también impugnaron las normas aplicables a las investigaciones de la OLAF ([15]), en particular en relación con: i) la realización de operaciones forenses digitales; ii) las normas sobre identificación de las personas implicadas y notificación a estas; iii) el respeto de la prerrogativa de secreto profesional en la relación cliente-abogado; iv) el ámbito de las investigaciones de la OLAF; v) el uso del sistema de gestión de casos de la OLAF; vi) la vigilancia ilegal; vii) acciones del personal de la OLAF que excedían sus competencias; y viii) la confidencialidad de las investigaciones de la OLAF (gráfico 6).

Gráfico 4

Objeto de las reclamaciones presentadas en 2025



([15]) 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). Otros ejemplos notables son las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF («las Directrices»), vigentes desde el 1 de enero de 2026, y disponibles en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; y las Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF, de 15 de febrero de 2026, disponibles en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Gráfico 5

Análisis de las diferentes denuncias relativas a las garantías procedimentales planteadas en 2025 (incluidas las reclamaciones admisibles e inadmisibles)

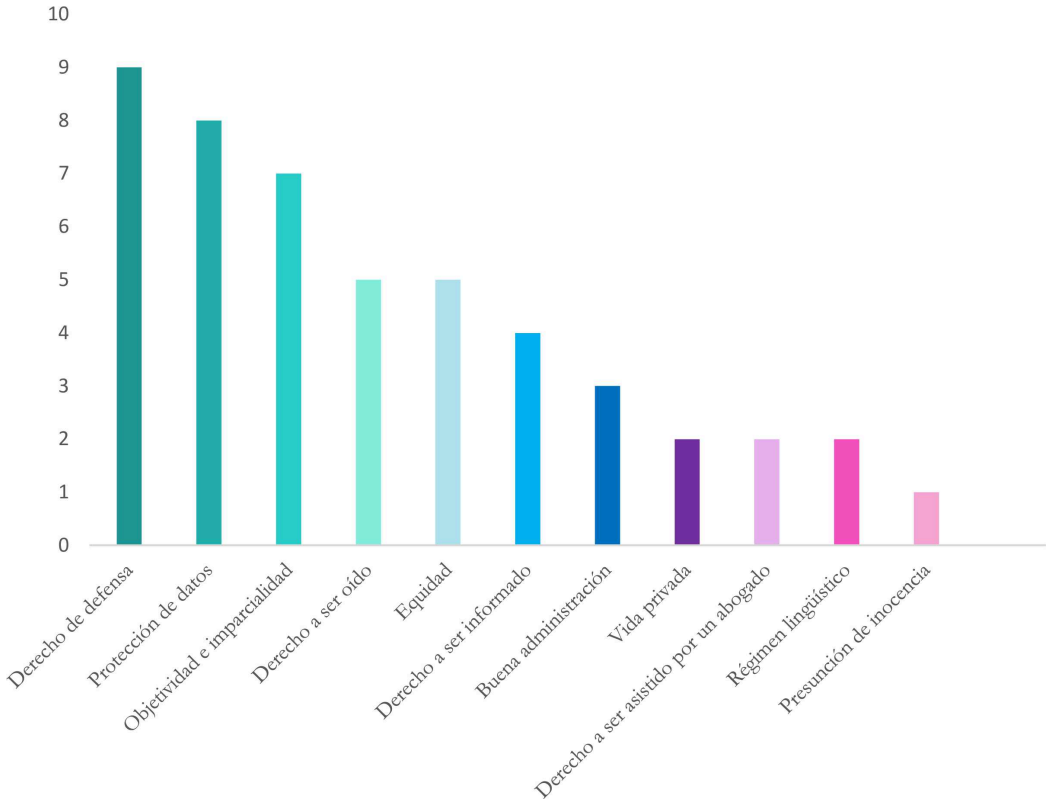
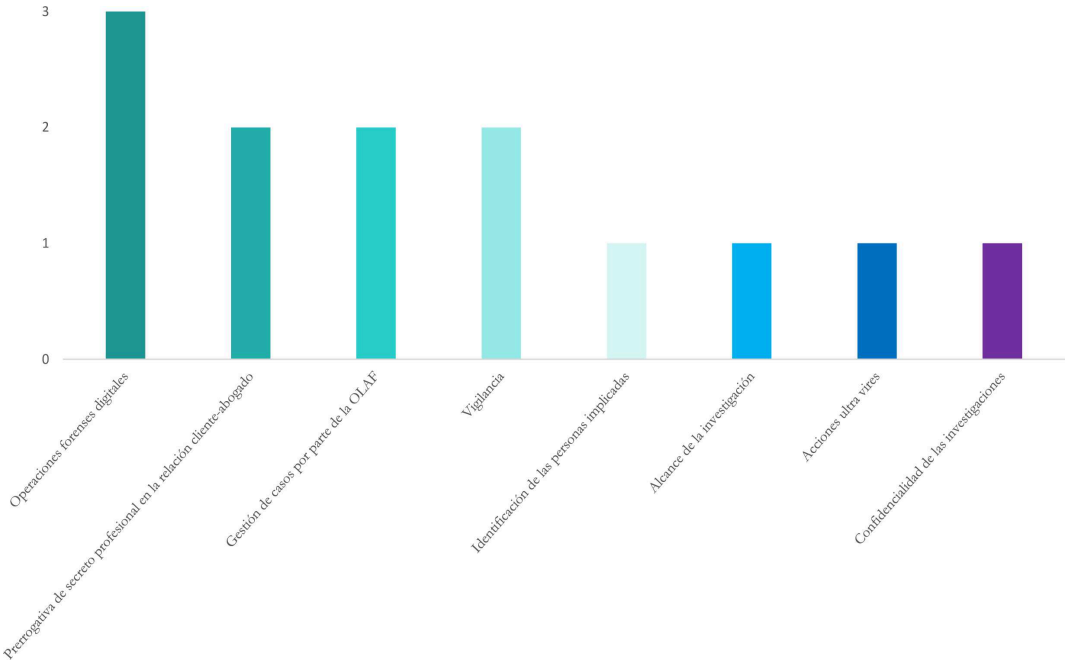


Gráfico 6

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



4. **Aspectos de procedimiento: las etapas de la tramitación eficaz de reclamaciones**

La controladora se ocupa de las reclamaciones de manera **justa, independiente e imparcial**. De conformidad con el Reglamento OLAF y las disposiciones de aplicación de la controladora, el procedimiento consta de las siguientes fases: i) la evaluación de la **admisibilidad** de la reclamación; ii) la evaluación de 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 (propuesta de solución) y, en caso necesario, emitirá una recomendación a la OLAF; y iii) en cualquier caso, la controladora emite una decisión definitiva en la que informa al reclamante de sus conclusiones.

4.1. **Admisibilidad**

En el plazo de **diez días hábiles** a partir de la fecha de recepción de la reclamación, la controladora deberá decidir sobre su admisibilidad. 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 contar desde el momento en que el reclamante tenga conocimiento de los hechos** que constituyan la presunta infracción de las garantías procedimentales o las normas aplicables a las investigaciones. **En cualquier caso, el plazo máximo para presentarla será de un mes desde que se haya concluido la investigación.**

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. En 2025, la controladora evaluó la admisibilidad de todas las reclamaciones dentro del plazo establecido. Declaró admisibles tres reclamaciones, cuatro parcialmente admisibles y doce inadmisibles (gráfico 7).

Los motivos de inadmisibilidad fueron los siguientes: i) en diez casos, las reclamaciones formulaban alegaciones ajenas al mandato de la controladora; ii) en diez casos, la controladora consideró que las alegaciones carecían manifiestamente de fundamento, ya fuera por no estar justificadas ([16]) o porque eran infundadas ([17]); iii) en diez casos, las reclamaciones se referían a alegaciones repetitivas (véase la subsección 4.1.4 del informe de actividad); iv) en nueve casos los reclamantes no respetaron los plazos establecidos en el artículo 9 *ter*, apartado 2; y v) en un caso, la reclamación fue presentada por una persona que no era una persona implicada (gráfico 8).

Gráfico 7

Admisibilidad de las reclamaciones recibidas en 2025

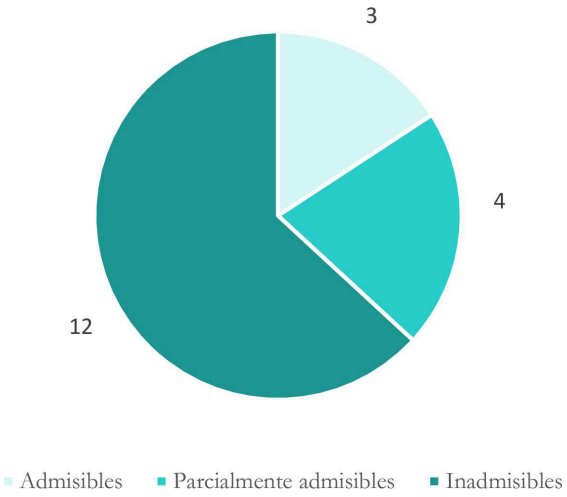
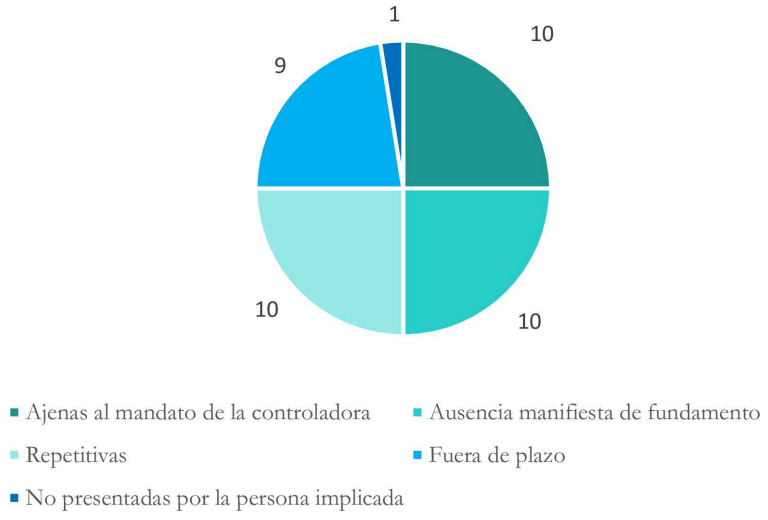


Gráfico 8

Motivos de inadmisibilidad de las reclamaciones recibidas en 2025 (incluidas las reclamaciones parcialmente admisibles)



([16]) Las reclamaciones injustificadas contienen alegaciones que no están respaldadas por pruebas claras o que son intrínsecamente contradictorias.

([17]) Las reclamaciones manifiestamente infundadas consisten en acusaciones claramente falsas o reclamaciones insustanciales.

4.1.1. *El plazo de un mes para presentar una reclamación*

También en 2025, la admisibilidad sigue siendo un «filtro» importante en el mecanismo de presentación de reclamaciones a la controladora. En todos los casos en los que las reclamaciones o denuncias se consideraron inadmisibles, la controladora explicó detalladamente al reclamante la base jurídica y los motivos que respaldaban su decisión. Como se ha señalado anteriormente, el artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento OLAF establece un doble plazo de prescripción para presentar reclamaciones ante la controladora. Con arreglo a esta disposición, las reclamaciones deben presentarse: i) en el plazo de un mes a contar desde el momento en que el reclamante haya tenido conocimiento de los hechos que constituyan la presunta infracción; o ii) en el plazo de un mes desde que haya concluido la investigación, si esta ha finalizado. 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 en el plazo de un mes desde que haya concluido 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 esta condición indudablemente restrictiva aplicable a las investigaciones concluidas está concebida para preservar la eficacia tanto de cualquier procedimiento de seguimiento a nivel nacional o de la UE como de sus propias propuestas de soluciones y recomendaciones en el asunto concreto. 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 judiciales o administrativas disponibles.

A pesar de su justificación funcional, en algunos casos el plazo de prescripción absoluto de un mes aplicable a las investigaciones concluidas puede suscitar preocupación en cuanto a la seguridad jurídica y la equidad ([18]). Esto es especialmente problemático, dado que actualmente el Reglamento OLAF no exige que la OLAF informe a las personas implicadas de la fecha exacta en la que se concluye una investigación que implique conclusiones en su contra. Como consecuencia de ello, el plazo de prescripción de un mes puede empezar a correr sin el conocimiento de la persona implicada, lo que, en la práctica, podría privarle de un acceso efectivo al mecanismo de reclamación.

En una de las reclamaciones presentadas en 2025, la controladora se enfrentó exactamente a esta situación y tuvo que encontrar un equilibrio entre la aplicación estricta de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento OLAF (que habría dado lugar a que la reclamación se declarara inadmisible por haberse presentado fuera de plazo) y los principios generales de equidad y buena administración consagrados en el artículo 41 de la Carta.

En ese caso, la OLAF había informado al reclamante de la posibilidad de presentar una reclamación ante la controladora una vez ya transcurrido el plazo de un mes para hacerlo. **Por lo tanto, la controladora consideró que, dadas las circunstancias excepcionales del caso, la aplicación automática del artículo 9 *ter*, apartado 2, último guion, del Reglamento OLAF socavaría los principios de equidad y buena administración**, garantizados por el artículo 41 de la Carta. La controladora concluyó que, cuando la OLAF informó al reclamante de la posibilidad de presentar una reclamación ante la controladora, su intención era que dicha notificación sirviera de inicio del plazo de prescripción. Esta fue la única interpretación que no privaría de eficacia al artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento OLAF, garantizando al mismo tiempo que, en la práctica, no se denegara al reclamante el acceso al mecanismo de reclamación. Por consiguiente, la reclamación se consideró admisible.

Teniendo esto en cuenta, la controladora ha determinado 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 posterior revisión del Reglamento OLAF** ([19]).

([18]) Véase el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2022 (DO C 248 de 13.7.2023, p. 1), subsección 3.3.1; el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2023 (DO C, C/2024/5673, 23.9.2024), sección 4.1; y el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2024 (DO C, C/2025/4511, 7.8.2025), sección 4.1.

([19]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, que puede consultarse en https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, propuestas 9 y 16.

4.1.2. *Reclamaciones ajenas al mandato de la controladora*

El trabajo diario de la OLAF implica el tratamiento de grandes cantidades de datos personales, como los datos sensibles. La OLAF también puede llevar a cabo actividades de investigación, como operaciones forenses digitales, que podrían percibirse como intrusivas desde el punto de vista de la protección de los datos personales. Por lo tanto, no sorprende que, durante 2025, los reclamantes presentaran numerosas reclamaciones en relación con su derecho a la protección de sus datos personales, garantizado por el artículo 8 de la Carta y el Reglamento (UE) 2018/1725 («Reglamento de protección de datos de la UE») ([20]).

Como la controladora ha señalado previamente ([21]), aunque su mandato incluye comprobar que la OLAF respeta los derechos fundamentales, la **UE cuenta con una autoridad de control independiente, el Supervisor Europeo de Protección de Datos** (SEPD), que tiene una serie de responsabilidades relacionadas con los derechos a la intimidad y a la protección de datos. El artículo 52 del Reglamento de protección de datos de la UE establece que el SEPD es responsable de supervisar y garantizar la aplicación del presente Reglamento y de cualquier otro acto de la Unión relativo a la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de una institución u organismo de la UE. Dado que la UE ha creado un **organismo especializado para garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales**, corresponde a dicho organismo, es decir, el SEPD, y no a la controladora, tramitar las reclamaciones relativas a presuntas infracciones de las normas de protección de datos. Con arreglo a dichas normas, cualquier persona puede presentar una reclamación ante el SEPD en un plazo de dos años a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos sobre los que se basa la reclamación. En aras de la transparencia, la controladora incluyó una disposición correspondiente en las disposiciones de aplicación para reflejar este reparto de competencias ([22]).

Aunque la controladora no tratará las alegaciones que se refieran únicamente a la interpretación y aplicación del Reglamento de protección de datos de la UE, tendrá en cuenta aspectos relacionados con la privacidad y la protección de datos a la hora de evaluar si la OLAF cumple, en general, las garantías procedimentales.

4.1.3. *Casos pendientes en procedimientos judiciales*

Durante el año sobre el que se informa, la controladora tramitó una reclamación que había planteado hechos que estaban pendientes en procedimientos judiciales ante el Tribunal General. El artículo 6 de las disposiciones de aplicación exige que la controladora archive un caso cuando tenga conocimiento de que **los hechos alegados en la reclamación son o han sido objeto de un procedimiento judicial**. En consecuencia, al igual que en 2023 ([23]), la controladora dio por concluido el examen de la reclamación en relación con las alegaciones que estaban pendientes ante el Tribunal General y admitió las alegaciones restantes.

Este asunto puso de manifiesto una laguna legislativa en el Reglamento OLAF, que no contiene ninguna disposición expresa que aborde la interacción entre el mecanismo de reclamación y los procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales nacionales o de la UE. Esta ausencia genera incertidumbre tanto para los reclamantes como para la administración en cuanto a cómo deben gestionarse las reclamaciones cuando los asuntos subyacentes ya son objeto de procedimientos judiciales. Dado que el mecanismo de reclamación tiene por objeto complementar las acciones interpuestas ante autoridades judiciales como el Tribunal General o el TJUE, y no funcionar paralelamente a estas, la ausencia de una disposición explícita en el Reglamento OLAF significa que el mismo asunto podría ser examinado simultáneamente por la controladora y una autoridad judicial. Esta duplicación podría dar lugar a evaluaciones fácticas incoherentes.

Por estas razones, la controladora ha pedido a los colegisladores de la UE que modifiquen el artículo 9 *ter* del Reglamento OLAF para incluir una obligación clara de que la controladora archive los casos en los que el asunto subyacente esté pendiente ante los órganos jurisdiccionales nacionales o de la UE ([24]).

([20]) Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE, PE/31/2018/REV/1 (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

([21]) Véase el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2022, subsección 3.3.2.

([22]) El artículo 5, apartado 3, de las disposiciones de aplicación establece que «[e]l controlador también declarará inadmisible toda reclamación que plantee cuestiones que sean competencia del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), es decir, reclamaciones relativas a la aplicación del Reglamento (UE) 2018/1725 y al respeto del derecho fundamental a la protección de los datos personales».

([23]) Véase el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2023, *op. cit.*, sección 4.3.

([24]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 19.

4.1.4. *Interrupción de la correspondencia sobre reclamaciones repetitivas*

La controladora no se encontró con reclamaciones que contuvieran un lenguaje abusivo durante el año sobre el que se informa. Sin embargo, se enfrentó a situaciones en las que los reclamantes presentaron reiteradamente reclamaciones que planteaban las mismas alegaciones, a pesar de que las cuestiones ya se habían abordado mediante una decisión motivada por la que se declaraba la inadmisibilidad de la reclamación o una decisión definitiva en cuanto al fondo. La controladora también trató casos en los que los reclamantes presentaron un gran número de reclamaciones relativas a cuestiones marginales o no pertinentes para las investigaciones de la OLAF. Estos patrones de comportamiento corren el riesgo de desviar el mecanismo de reclamación de su objetivo principal, a saber, la salvaguardia efectiva de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales de las personas implicadas en las investigaciones de la OLAF. Estas prácticas también pueden suponer una carga administrativa desproporcionada tanto para la controladora como para la Secretaría, lo que requiere la asignación de tiempo y recursos a cuestiones que no contribuyen sustancialmente a proteger los derechos que el mecanismo está diseñado para defender. Por lo tanto, garantizar que el procedimiento de reclamación siga centrándose en reclamaciones fundamentadas y pertinentes es esencial para preservar su eficacia y credibilidad.

La controladora señala que el Reglamento OLAF no contiene explícitamente una disposición que le permita declarar que las reclamaciones son abusivas o repetitivas. Para subsanar esta laguna, **la controladora** ha establecido un procedimiento interno en el artículo 5, apartado 4, de las disposiciones de aplicación y **ha desarrollado una práctica administrativa destinada a mitigar el posible uso indebido del mecanismo de reclamación**. Esta práctica implica registrar la reclamación como una nueva reclamación y emitir una resolución formal de inadmisibilidad con una primera advertencia al reclamante, indicando que cualquier otra comunicación o reclamación sobre el asunto se considerará repetitiva y ya no se evaluará. En la misma decisión, también se informa al reclamante de que se interrumpirá la correspondencia sobre el asunto, de conformidad con el Código de Buena Conducta Administrativa de la Comisión ([25]). **Cualquier alegación o reclamación adicional que el reclamante persista en presentar sobre la misma cuestión se considerará abusiva**.

En 2025, hubo **cuatro casos** en los que los reclamantes plantearon alegaciones sobre cuestiones que ya habían sido abordadas por la controladora mediante una decisión de inadmisibilidad motivada o una decisión definitiva sobre el fondo. Como consecuencia de ello, siguiendo la práctica administrativa detallada anteriormente, **la controladora tomó la decisión de interrumpir las comunicaciones sobre estas cuestiones**.

4.2. **Procedimiento contradictorio**

Tras concluir la evaluación preliminar de las reclamaciones, la controladora invitó a la OLAF a presentar sus puntos de vista sobre las siete 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**. Por lo tanto, todas las 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. Sin embargo, 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 pertinentes en los casos en que las respuestas de la OLAF revelarían sus métodos de trabajo, 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 casos pertinentes, al tiempo que cumplía con su **obligación de garantizar la confidencialidad de las investigaciones de la OLAF**. Esta práctica se ha formalizado ahora en el artículo 10 de los acuerdos de trabajo ([26]).

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.

([25]) Véase la Decisión (UE) 2024/3083 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Código de Buena Conducta Administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público (DO L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Véase la nota a pie de página n.º 10.

4.3. **Invitación a resolver la reclamación**

En uno de los nueve casos admisibles decididos en 2025, la controladora invitó a la OLAF a adoptar medidas para resolver la reclamación de conformidad con el artículo 9 *ter*, apartado 3, del Reglamento OLAF. En ese caso, el reclamante había expresado su preocupación por la equidad e imparcialidad de la OLAF a la hora de llevar a cabo la investigación, en particular durante una actividad específica de recopilación de pruebas en la oficina del reclamante ([27]). Sobre la base del examen del expediente, al que la controladora tuvo un acceso especial ([28]), y de las alegaciones presentadas por las partes, la controladora constató una infracción de: i) el **derecho al respeto de la vida privada y familiar**, con arreglo al artículo 7 de la Carta; y ii) el **derecho a una buena administración** en virtud del artículo 41 de la Carta, en relación con el derecho a ser tratado con equidad, dignidad y educación a lo largo de todo el proceso de investigación.

Por consiguiente, la controladora propuso que la OLAF tomara medidas específicas para resolver la reclamación. En particular, la controladora invitó a la OLAF, entre otras cosas, a excluir a los miembros del personal de la OLAF que hubieran infringido los derechos del reclamante de cualquier otra participación en la investigación de la OLAF. La controladora también invitó a la OLAF a enviar al reclamante una carta formal en la que se reconocieran las infracciones que había detectado en el curso de la investigación y se detallaran las medidas adoptadas para subsanar dichas deficiencias. Todas las propuestas de solución fueron aplicadas plenamente por la OLAF, a satisfacción de la controladora, que posteriormente cerró el caso sin emitir una recomendación.

4.4. **Decisiones definitivas**

A finales de 2025, la controladora había adoptado una **decisión definitiva sobre un total de seis reclamaciones**: una reclamación de 2024 y cinco reclamaciones (admisibles y parcialmente admisibles) presentadas en 2025 ([29]).

La controladora analizó diversas denuncias y perfeccionó el marco conceptual para el examen de las reclamaciones. Además, casi cuatro años de actividad muestran la importancia de la evaluación de la controladora: una decisión definitiva no sirve únicamente para **invitar a la OLAF a subsanar las deficiencias de una investigación** en caso de que se detecten infracciones. También **refuerza la legitimidad de las investigaciones de la OLAF y constituye una importante oportunidad de aprendizaje para los reclamantes** cuando la controladora no detecta ninguna infracción tras un procedimiento contradictorio y una evaluación jurídica exhaustiva.

La controladora no constató ningún incumplimiento de las garantías procedimentales ni de los derechos de los reclamantes en cinco reclamaciones. En la reclamación restante, la controladora cerró el caso tras una respuesta positiva de la OLAF a su invitación a resolver la reclamación de conformidad con el artículo 9 *ter*, apartado 3, del Reglamento OLAF (es decir, propuesta de solución). Aunque en los otros cinco casos no se constató ninguna infracción en las circunstancias específicas del caso, la controladora sí identificó prácticas que, no obstante, podrían suscitar preocupaciones si se repitieran en otros contextos. En tales casos, la controladora llamó la atención de la OLAF sobre estos aspectos mediante *obiter dicta* (comentarios secundarios) en la decisión definitiva.

En estos *obiter dicta*, la controladora invitó a la OLAF a tener en cuenta las consideraciones pertinentes en la realización de sus futuras investigaciones y, en su caso, a reflexionar sobre posibles ajustes de sus prácticas. Este enfoque permite a la controladora no solo evaluar el cumplimiento en casos individuales, sino también contribuir a la mejora continua de las prácticas de investigación de la OLAF, con vistas a prevenir posibles infracciones de las garantías procedimentales para las personas implicadas en situaciones similares en el futuro. Como se explica con más detalle en la sección 8 del presente informe de actividad, el razonamiento jurídico desarrollado en varias decisiones, incluidos los *obiter dicta*, ha fundamentado directamente las modificaciones de las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF («las Directrices»), ampliando así el impacto de los casos individuales más allá de su contexto fáctico inmediato.

La controladora también tuvo la oportunidad de llamar la atención de la OLAF sobre la importancia de mantener una comunicación clara con los reclamantes y de utilizar sistemáticamente la terminología contenida en las versiones lingüísticas oficiales del Reglamento OLAF al comunicarse en lenguas distintas del inglés.

([27]) Para más detalles sobre el fondo de la reclamación, véanse la subsección 5.1.2 y la sección 5.2.
([28]) Véase la nota a pie de página n.º 9.
([29]) La controladora declaró admisibles siete reclamaciones presentadas durante 2025. Sin embargo, ese mismo año dictó decisiones definitivas sobre el fondo de cinco de ellas. Como se ha mencionado en la sección 2, durante el primer semestre de 2026 se tomó una decisión sobre las dos reclamaciones admisibles restantes.

Además, como se explica más adelante, la controladora pudo contribuir a aclarar la aplicación de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas cuando surgen nuevas pruebas en el transcurso de una investigación de la OLAF relativa a posibles conductas delictivas que entran en el ámbito de competencias de la Fiscalía Europea. En particular, la controladora examinó la interacción entre la oportunidad de formular observaciones con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF y la aplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 12 *quater*, apartado 7, del Reglamento OLAF en situaciones en las que la OLAF informa a la Fiscalía Europea de posibles conductas constitutivas de delito.

5. **Aspectos de fondo: Resumen de las principales conclusiones de la controladora**

En 2025, 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 especial 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 con 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 la sección 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**

Al igual que en 2024, 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 al que se refiere el informe. 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 a ser informado*

En un caso, un reclamante alegó que la OLAF había infringido el **artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF** al **no facilitarle información sobre la fase de la investigación**. En opinión del reclamante, los principios generales de buena administración exigen que se facilite a cualquier persona implicada en una investigación de la OLAF al menos información mínima sobre el avance de la investigación.

La controladora aprovechó la oportunidad para aclarar el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF y los derechos que confiere a las personas implicadas. En primer lugar, señaló que la disposición exige que la OLAF informe a un funcionario o agente de una institución de la Unión de que puede estar personalmente implicado en una irregularidad, siempre que ello no perjudique el desarrollo de la investigación. En este sentido, el artículo 9, apartado 3, establece que «[t]an pronto como una investigación revele que un funcionario, otro agente, un miembro de una institución u órgano, un directivo de un organismo, o un miembro del personal pueda ser una persona interesada, se informará de ello a dicho funcionario, agente, miembro de una institución u órgano, directivo de un organismo, o miembro del personal». Del mismo modo, el artículo 28, apartado 1, de las Directrices exige a la OLAF que informe a los miembros, funcionarios u otros agentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión tan pronto como se les identifique como personas implicadas ([30]).

([30]) Las investigaciones que fueron objeto de reclamaciones tramitadas por la controladora en 2025 se llevaron a cabo con arreglo a las Directrices de 2021 sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF («las Directrices de 2021»), que pueden consultarse en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Las Directrices fueron posteriormente modificadas y sustituidas por una nueva versión, que entró en vigor el 1 de enero de 2026 («las Directrices de 2026»), que pueden consultarse en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Con el fin de adoptar un enfoque prospectivo y facilitar la comprensión por parte del lector del marco jurídico actualmente aplicable a las investigaciones de la OLAF y de su interpretación por parte de la controladora, las referencias a las Directrices de 2021 que figuraban originalmente en las decisiones de la controladora se han adaptado en el presente informe anual para hacer referencia, en su lugar, a las disposiciones correspondientes de las Directrices de 2026. En el caso que nos ocupa, la controladora hizo referencia a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2021 en la decisión, pero las declaraciones y conclusiones extraídas por la controladora son igualmente aplicables a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2026. El artículo 9, apartado 2, de las Directrices de 2021 establecía, con una redacción similar, que la unidad de investigación informará lo antes posible a los miembros, funcionarios y otros agentes de las instituciones, órganos u organismos de la UE de su posible implicación en una investigación abierta.

La controladora señaló, además, que el derecho de una persona a ser informada de su condición de persona implicada solo se reconoce explícitamente en el contexto de las investigaciones internas. En cambio, el Reglamento OLAF no concede expresamente el derecho a ser informadas a las personas implicadas en investigaciones externas, de manera que el momento y la forma precisos de la notificación quedan definidos con menor claridad.

La controladora señaló que, en el asunto LA International Cooperation Srl/Comisión ([31]), el Tribunal General confirmó su jurisprudencia anterior en el asunto Oikonomopoulos/Comisión ([32]), dictaminando que la obligación de informar a una persona implicada en el contexto de una investigación de la OLAF, establecida en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF, **también se aplica a las investigaciones externas**. Según dicha jurisprudencia, cuando durante una investigación externa se ponga de manifiesto que una persona física o jurídica puede verse afectada por ella, dicha persona física o jurídica debe ser informada de su condición de persona implicada, siempre que la notificación no perjudique el desarrollo de la investigación o de cualquier procedimiento de investigación que sea competencia de una autoridad judicial nacional.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal General, la controladora alegó que el Reglamento OLAF debería reconocer explícitamente el derecho de las personas implicadas en **investigaciones externas** a ser informadas de su condición de persona implicada *lo antes posible*. En consecuencia, en su Dictamen sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento OLAF, la controladora propuso que el artículo 9, apartado 3, se modificara en consonancia con la jurisprudencia existente de los órganos jurisdiccionales de la UE ([33]).

Sin embargo, en el caso concreto analizado por la controladora, el reclamante no se centró en si se le informó de su condición de persona implicada. Por el contrario, las alegaciones del reclamante se referían a su supuesto derecho a ser informado de los avances de la investigación. En este contexto, la controladora señaló que **el Reglamento de la OLAF no confiere el derecho a ser informado de la fase o el progreso exactos de una investigación en curso**, ni de las actividades de investigación llevadas a cabo por la OLAF. En consecuencia, la controladora consideró que la alegación del reclamante carecía de fundamento.

5.1.2. *Derecho a ser asistido por una persona de su elección*

En dos reclamaciones, la controladora abordó la cuestión del derecho de la persona implicada a ser asistida por una persona de su elección y del derecho a evitar la autoinculpación en el contexto de las investigaciones internas. En ambos casos, los reclamantes alegaron que la OLAF no les había facilitado explicaciones suficientes sobre sus derechos de defensa y, en particular, sobre su derecho a ser asistidos por un abogado y su derecho a evitar la autoinculpación al inicio de la inspección de los locales de una institución, órgano u organismo. En ambos casos, la controladora reconoció que, **en las investigaciones internas, el artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento OLAF no hace referencia expresa al derecho de la persona implicada a ser asistida por un abogado durante una inspección**. Tampoco hace referencia al derecho de la persona implicada a ser informada de una inspección realizada por la OLAF en sus instalaciones. En efecto, el artículo 4, apartado 2, letra a), otorga a la OLAF el derecho a «acceder, de manera inmediata y sin mediar preaviso, a cualquier información y dato pertinentes relacionados con los hechos investigados [...] que obre en poder de las instituciones, órganos y organismos, así como a los locales de estos». El artículo 47, apartado 1, de las Directrices ([34]) especifica, además, que la OLAF puede llevar a cabo inspecciones en los locales en cualquier momento durante una investigación.

Del marco jurídico aplicable se desprende que **la presencia de la persona implicada o de su abogado no es un requisito previo para la legalidad de una inspección de los locales realizada por la OLAF**. En caso necesario, la OLAF puede llevar a cabo una inspección incluso en ausencia de la persona implicada, siempre que esté presente otro miembro del personal o un guardia de seguridad de la institución, el órgano o el organismo de la UE de que se trate. Por lo tanto, la OLAF no tiene una obligación clara, en virtud del Reglamento OLAF, de informar a las personas implicadas en investigaciones internas de la posibilidad de ser asistidas por un abogado durante una inspección de sus instalaciones.

([31]) Véase la sentencia de 29 de junio de 2022, LA International Cooperation Srl/Comisión, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, apartados 22 y 23.

([32]) Véase la sentencia de 20 de julio de 2016, Oikonomopoulos/Comisión, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, apartados 229 y 230.

([33]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 3.

([34]) Como se explica en la nota al pie n.º 29, la controladora hizo referencia a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2021 en la decisión, pero las declaraciones y conclusiones que extrajo son igualmente aplicables a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2026. En el caso que nos ocupa, la controladora señala que el artículo 17, apartados 1 y 4, de las Directrices de 2021 se corresponde, en esencia, con el artículo 47 de las Directrices de 2026.

En los casos concretos en cuestión, la controladora concluyó que la OLAF no vulneró los derechos de defensa de los reclamantes y actuó en consonancia con el marco jurídico aplicable. Además, del expediente y de las alegaciones de las partes en ambos casos se desprende que, en la práctica, los reclamantes podían ejercer y ejercieron efectivamente sus derechos de defensa.

Sin embargo, la controladora consideró que, si bien el Reglamento OLAF no establece un derecho formal a la asistencia jurídica en el contexto de una inspección de los locales de las instituciones, órganos y organismos por parte de la OLAF, tampoco prohíbe que las personas implicadas sean asistidas por un abogado. En ambos casos, la controladora sostuvo que **la OLAF no puede impedir que una persona implicada solicite o reciba asistencia jurídica, por lo que** la persona **conserva la capacidad de consultar a un abogado en cualquier momento** durante dichas inspecciones. Sin embargo, esta posibilidad no debe ser un obstáculo para la realización de una inspección de la OLAF ([35]).

Además, la controladora subrayó que, si bien el marco jurídico aplicable no prescribe la forma específica en que la OLAF debe comunicar estos derechos, ella considera que, **dada su importancia fundamental, la información sobre los derechos fundamentales y las garantías procedimentales concedidas a las personas implicadas debe comunicarse por escrito, como una cuestión de buena práctica administrativa**. Además, incluso a falta de un requisito formal en el Reglamento OLAF, la controladora animó a la OLAF a adoptar la práctica de **informar claramente a las personas implicadas durante las inspecciones de que siguen siendo libres de solicitar asesoramiento jurídico si así lo desean** ([36]).

5.1.3. *Oportunidad de formular observaciones sobre los hechos establecidos por la OLAF*

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 posibilidad, esto es, proporcionando un resumen de los hechos.

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. 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 ([37]). 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 ([38]).

De esta jurisprudencia ([39]) se desprende que el objetivo principal de la exposición de los hechos es garantizar que la persona implicada tenga conocimiento de los hechos y pruebas que la OLAF ha reunido durante la investigación. Esto permite a la persona comprender los cargos que se le imputan y ejercer su derecho a defenderse presentando observaciones, explicaciones o información adicional. Al dar a la persona la oportunidad de formular observaciones, la OLAF garantiza la equidad y defiende el principio de tutela judicial efectiva. Impide que se adopten decisiones basadas en información incompleta o unilateral, ofreciendo a la persona la oportunidad de impugnar cualquier hecho potencialmente incorrecto o incompleto presentado por la OLAF. Por último, la oportunidad de formular observaciones también puede ayudar a mejorar la calidad general de la investigación. La persona implicada podría facilitar información que la OLAF podría no haber considerado que pudiera afectar al resultado de la investigación. La controladora considera que redactar la exposición de los hechos y brindar a las personas la oportunidad de formular observaciones sobre dichos hechos es una salvaguardia procedimental clave para garantizar la imparcialidad y la equidad en la investigación. Para la controladora, es de suma importancia que la exposición de los hechos facilitada por la OLAF a las personas implicadas recoja constataciones claras, objetivas y basadas en hechos, sin extraer conclusiones ni realizar una evaluación jurídica de dichos hechos. Esto garantiza la equidad del proceso, protege contra cualquier sesgo o prejuicio en la fase de investigación y defiende los derechos de las personas implicadas.

En un caso, el reclamante alegó que se había infringido el artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF y su derecho a una investigación justa, imparcial y objetiva. En opinión del reclamante, **la exposición de los hechos que recibió contenía no solo hechos establecidos por la OLAF en el curso de la investigación, sino también las conclusiones e interpretaciones subjetivas de la OLAF**, que reflejaban un juicio subjetivo y generaban ambigüedad en el documento.

([35]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 4.
([36]) *Ibid*, propuesta 5.
([37]) Véase la sentencia de 19 de octubre de 2022, Sistem ecologica/Comisión, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, apartado 103; y la sentencia de 14 de junio de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, apartado 51 y jurisprudencia citada.
([38]) Véase la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, apartado 68.
([39]) Véase la sentencia de 4 de junio de 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, apartado 69; la sentencia de 3 de julio de 2014, Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, asuntos acumulados C-129/13 y C-130/13, apartado 38; y la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, apartados 37 y 59.

En términos generales, la controladora recordó a la OLAF que debe tener cuidado al redactar la exposición de los hechos para evitar utilizar cualquier formulación que pueda ser percibida por el reclamante como una evaluación cualitativa o dar la impresión de que así es. No obstante, en ese caso concreto, la controladora consideró que la redacción utilizada por la OLAF en la exposición de los hechos dirigida al reclamante no vulneraba sus derechos.

La controladora consideró que el resumen de los hechos era suficientemente detallado para que el reclamante comprendiera la naturaleza y el alcance de los cargos que se le imputaban y, por tanto, ejerciera de manera significativa su derecho a ser oído. Además, la controladora no encontró en la exposición de los hechos ninguna evaluación concluyente ni declaraciones que pudieran considerarse ambiguas o interpretarse como una evaluación subjetiva por parte de la OLAF que pudiera poner en peligro la objetividad, imparcialidad y equidad de la investigación. La controladora confirmó que los términos utilizados por la OLAF en la exposición de los hechos se referían a elementos fácticos y contextuales concretos. Además, en todas las secciones pertinentes, la OLAF proporcionó explicaciones adicionales y un contexto fáctico que permitían a la persona implicada comprender plenamente los hechos establecidos por la OLAF.

En otro caso, la controladora tuvo la oportunidad de evaluar **la interacción entre la oportunidad de formular observaciones con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF y la aplicabilidad del artículo 12 *quater*, apartado 7, del Reglamento OLAF en aquellos casos en los que la OLAF informa a la Fiscalía Europea**.

En este caso, el reclamante alegó que la OLAF había vulnerado sus derechos en virtud del artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF, ya que no le dio la oportunidad de formular observaciones sobre los hechos establecidos antes de decidir interrumpir su investigación, de conformidad con el artículo 12 *quater*, apartados 5 y 7, del Reglamento OLAF.

En este caso, la controladora señaló que, de conformidad con el artículo 12 *quater* del Reglamento OLAF, la OLAF tiene la obligación estricta de informar a la Fiscalía Europea de cualquier conducta delictiva que pueda afectar a los intereses financieros de la UE que sean competencia de la Fiscalía Europea, tal como se define en el capítulo IV del Reglamento de la Fiscalía Europea. En virtud de esta disposición, la OLAF está obligada a presentar un informe (el denominado «informe de la Fiscalía Europea sobre la delincuencia») a la Fiscalía Europea sin demora indebida, tan pronto como tenga conocimiento de que la conducta en cuestión puede ser constitutiva de delito y entra en el ámbito de competencias de la Fiscalía Europea. Si la Fiscalía Europea informa a la OLAF de la iniciación de una investigación penal sobre los mismos hechos, la OLAF interrumpe su propia investigación para evitar duplicaciones e informa a la Fiscalía Europea en consecuencia. De conformidad con el artículo 12 *quater*, apartado 5, cuando la Fiscalía Europea decida iniciar una investigación, la OLAF no podrá proseguir con su investigación de los mismos hechos ([40]).

En esta situación, la controladora declaró que el artículo 12 *quater*, apartado 7, del Reglamento OLAF prevé expresamente una excepción al derecho a formular observaciones en virtud del artículo 9, apartado 4, del Reglamento OLAF en los casos en que la OLAF interrumpa una investigación tras la transmisión de un informe sobre la delincuencia a la Fiscalía Europea.

En el caso en cuestión, la controladora confirmó que la OLAF no había concluido su propia investigación sobre la base de los resultados de la investigación con arreglo al artículo 11 del Reglamento OLAF, sino que había interrumpido su investigación de conformidad con el artículo 12 *quater*, apartado 5, del Reglamento OLAF. Por lo tanto, de conformidad con las obligaciones derivadas de la interacción entre el Reglamento OLAF y el Reglamento sobre la Fiscalía Europea ([41]), la OLAF: i) suspendió su propia investigación; ii) transmitió un informe sobre la delincuencia a la Fiscalía Europea y, tras ser informada de que la Fiscalía Europea estaba iniciando una investigación penal sobre los mismos hechos, iii) interrumpió su propia investigación, y iv) transfirió el expediente a la Fiscalía Europea. La controladora también confirmó que, de conformidad con dichas disposiciones, la OLAF no podía extraer ninguna conclusión sustantiva sobre el reclamante y había transmitido la información pertinente que obraba en su poder a la Fiscalía Europea para su evaluación.

([40]) El artículo 12 *quater*, apartado 5, del Reglamento OLAF establece que, en estas circunstancias, «la Oficina no proseguirá con su investigación de los mismos hechos salvo con arreglo a lo previsto en los artículos 12 *sexies* o 12 *septies*». Esta última aclaración se debe al hecho de que, como parte de la cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea, el marco jurídico aplicable prevé la posibilidad de que la OLAF lleve a cabo tanto actividades de apoyo como investigaciones complementarias mientras esté en curso una investigación de la Fiscalía Europea. En primer lugar, la OLAF puede prestar apoyo o complementar la actividad de la Fiscalía Europea [en particular: i) proporcionando información, análisis (incluidos análisis criminológicos), conocimiento experto y apoyo operativo; ii) facilitando la coordinación de acciones específicas de las autoridades administrativas nacionales competentes y los órganos de la Unión; y iii) realizando investigaciones administrativas], en las condiciones establecidas en el artículo 12 *sexies* del Reglamento OLAF. En segundo lugar, mientras la Fiscalía Europea lleva a cabo su investigación penal, la OLAF también puede iniciar una investigación complementaria, con el fin de facilitar la adopción de medidas cautelares o de naturaleza financiera, disciplinaria o administrativa, de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 12 *septies* del Reglamento OLAF.

([41]) 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).

Como consecuencia de ello, la **investigación de la OLAF nunca llegó al punto en el que se habría activado el derecho del reclamante a formular observaciones sobre los hechos que le afectan**, ya que dichos hechos pertinentes aún no se habían establecido. Por lo tanto, la controladora concluyó que la OLAF había actuado respetando plenamente el marco jurídico aplicable al no ofrecer al reclamante la oportunidad de formular observaciones, de conformidad con la excepción establecida en el artículo 12 *quater*, apartado 7, del Reglamento OLAF.

A pesar de las conclusiones de la controladora, esta aseguró al reclamante que sus derechos fundamentales y las garantías procedimentales seguirían respetándose a lo largo de toda la investigación de la Fiscalía Europea. El reclamante tendría la oportunidad de presentar a la Fiscalía Europea cualquier alegación o documentación que pudiera haber presentado en la fase adecuada de la investigación de la OLAF. Además, los derechos fundamentales y las garantías procedimentales del reclamante gozarían de un elevado nivel de protección, teniendo en cuenta que, a diferencia de las investigaciones administrativas llevadas a cabo por la OLAF, la Fiscalía Europea lleva a cabo investigaciones penales que están sujetas a las estrictas garantías procedimentales establecidas en el capítulo VI del Reglamento sobre la Fiscalía Europea.

5.1.4. *Acceso al expediente y a los documentos mencionados en la exposición de los hechos*

Durante 2025, la controladora también tramitó una reclamación relativa a una supuesta vulneración de los derechos fundamentales y las garantías procedimentales en virtud del **artículo 9, apartado 1, del Reglamento OLAF**, en particular del **derecho de defensa y el derecho a ser oído**, en relación con la negativa de la OLAF a dar al reclamante **acceso al expediente** de la investigación en curso y a todos los **documentos mencionados en el resumen de los hechos**.

La controladora señaló en primer lugar que: i) **el acceso al expediente de las investigaciones de la OLAF no es un derecho incluido en las garantías procedimentales previstas en el artículo 9 del Reglamento OLAF**; y ii) el Reglamento de la OLAF no faculta a la persona implicada para acceder a todas las pruebas reunidas por la OLAF, ya que esto podría poner en peligro la actividad de la OLAF o cualquier posible acción de seguimiento por parte de las autoridades competentes cuando la OLAF haya emitido una recomendación. De hecho, según la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión ([42]), la OLAF no está obligada a conceder a una persona implicada en una investigación acceso a los documentos objeto de tal investigación o a los elaborados por la propia OLAF con este motivo, dado que ello podría menoscabar la eficacia y la confidencialidad de la misión confiada a la OLAF así como su independencia. Como han señalado los órganos jurisdiccionales de la Unión, el derecho de defensa de una persona implicada en una investigación de la OLAF está suficientemente garantizado por la información que recibe y por el hecho de que se le da la oportunidad de formular observaciones sobre el resumen de los hechos al término de la investigación de la OLAF y antes de que se establezcan conclusiones que se refieran nominalmente a ella.

De la jurisprudencia aplicable de los órganos jurisdiccionales europeos se desprende que **una persona implicada no tiene derecho a acceder al expediente de una investigación en curso de la OLAF**. Por lo tanto, la controladora concluyó que la denegación de dicho acceso por parte de la OLAF no infringe el artículo 41 de la Carta.

El reclamante también alegó que no podía ejercer de manera efectiva su derecho a ser oído porque no tenía acceso a los documentos mencionados en el resumen de los hechos. A este respecto, la controladora constató que cualquier supuesta vulneración del derecho de defensa durante una investigación de la OLAF, que incluye el derecho a ser oído, debe examinarse en relación con la información que haya recibido el reclamante y con el hecho de que se le haya dado la oportunidad de expresar sus puntos de vista y de ser oído ([43]). En el presente caso, la controladora consideró que **la OLAF había facilitado una exposición de los hechos suficiente para que el reclamante pudiera ejercer su derecho a ser oído**. La controladora también señaló que el reclamante hizo uso de su derecho a ser oído y presentó observaciones detalladas a la OLAF en múltiples ocasiones. Por lo tanto, la controladora concluyó que **el reclamante pudo presentar sus observaciones sobre los hechos establecidos por la OLAF, exponiendo su punto de vista, y que se le concedió un derecho significativo a ser oído**. Por último, la controladora señaló que no existe ninguna disposición que otorgue a la persona implicada el derecho a adoptar una posición sobre cada declaración de pruebas o a expresar su opinión sobre las conclusiones que puede extraer la OLAF ([44]).

([42]) Véase la sentencia de 20 de julio de 2016, Oikonomopoulos/Comisión, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, apartados 238 a 240 y jurisprudencia citada.
([43]) *Ibidem*.
([44]) Véase la sentencia de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, apartados 143 y 144.

5.2. **Proporcionalidad de las inspecciones de locales y operaciones forenses digitales**

Las inspecciones de locales y las operaciones forenses digitales son actividades de investigación que se consideran «intrusivas» y, por tanto, están sujetas a normas específicas ([45]). Durante 2025, hubo dos casos en los que los reclamantes cuestionaron la proporcionalidad de dichas actividades de investigación, especialmente en lo que respecta a los dispositivos privados.

Antes de entrar en el fondo de ambas reclamaciones, la **controladora abordó en primer lugar los principios generales que rigen las operaciones forenses digitales de la OLAF**.

Marco aplicable a las operaciones forenses digitales

En el contexto de las investigaciones internas, el artículo 4 del Reglamento OLAF permite a la OLAF llevar a cabo operaciones forenses digitales en los locales de las instituciones de la UE. A tal efecto, el artículo 47, apartado 1, y el artículo 53, apartado 1, de las Directrices enumeran tanto las inspecciones de los locales como las operaciones forenses digitales como medios para que las unidades de investigación recopilen pruebas durante la fase de investigación.

En particular, el artículo 4, apartado 2, del Reglamento OLAF afirma que esta debe tener acceso inmediato y sin mediar preaviso, a cualquier «información y dato pertinentes relacionados con los hechos investigados, con independencia del tipo de soporte en el que estén almacenados, que obre en poder de las instituciones [...], así como a los locales de estos». El artículo 47, apartado 3, de las Directrices contiene disposiciones similares.

El artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento OLAF especifica que la OLAF puede inspeccionar **dispositivos privados** con arreglo a **tres condiciones acumulativas**: i) los dispositivos se utilizan con fines profesionales; ii) las condiciones específicas para ello se establecen en las decisiones internas adoptadas por las instituciones de que se trate; y iii) la OLAF tiene razones fundadas para suponer que su contenido puede ser pertinente para la investigación.

La controladora también señaló que, de conformidad con el artículo 1, apartado 5, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF ([46]), una operación forense digital es una **inspección** tecnológica, **adquisición y examen** de soportes digitales o de su contenido, realizada por especialistas en pruebas digitales de la OLAF utilizando equipos forenses y herramientas informáticas. El objetivo es localizar, identificar, recopilar o adquirir y conservar datos que puedan ser pertinentes para una investigación y puedan utilizarse como pruebas en procedimientos administrativos, disciplinarios y judiciales.

Durante un procedimiento forense digital, la OLAF lleva a cabo las siguientes operaciones: i) la **recogida** forense digital, que es el proceso de recogida de los dispositivos físicos que contienen posibles pruebas digitales ([47]); ii) la **adquisición** forense digital, que es la adquisición (copia) de cualquier dato almacenado en un soporte digital a través de un proceso forense de obtención de imágenes ([48]); iii) una **visualización previa** de los datos, que consiste en una primera inspección de un soporte digital utilizando una herramienta forense adecuada para determinar si puede contener datos potencialmente pertinentes para la investigación (esto puede hacerse antes ([49]) o después ([50]) de la adquisición digital de los datos); y iv) un **examen** forense digital, que es el proceso de análisis de los datos recogidos durante una operación forense digital ([51]).

([45]) De conformidad con el artículo 47, apartado 2, de las Directrices, estas actividades solo pueden llevarse a cabo previa autorización del director general de la OLAF. Cuando la unidad de investigación planifica una actividad de investigación que requiere la autorización del director general, elabora una solicitud de autorización y la presenta a una unidad especializada de la OLAF, el «equipo de revisión» (véase el artículo 36, apartado 2, de las Directrices). El equipo de revisión verifica la legalidad, necesidad y proporcionalidad de la actividad de investigación propuesta y eleva un dictamen al director general sobre cuya base este adoptará una decisión (véase el artículo 36, apartado 4, de las Directrices). Estas garantías procedimentales son coherentes con la interpretación del principio de proporcionalidad por parte de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Como principio general del Derecho de la Unión, este principio exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la legislación de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos. Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, apartado 340 y jurisprudencia citada.

([46]) Véanse las Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF, disponibles en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_es.

([47]) Véase el artículo 1, apartado 7, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales.

([48]) Véase el artículo 1, apartado 8, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales.

([49]) Véase el artículo 4, apartado 4, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales.

([50]) Véase el artículo 5, apartados 4, 5 y 6, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales.

([51]) Véase el artículo 8 de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales.

La controladora también declaró que las Directrices especifican además que las operaciones forenses deben llevarse a cabo de conformidad con el **principio de necesidad y proporcionalidad y centrándose en los dispositivos que tienen una indicación clara de uso profesional** ([52]). Las operaciones forenses digitales también pueden incluir el acceso a dispositivos privados utilizados con fines profesionales. El examen informático forense y el análisis de los datos recogidos durante la operación forense digital **se limitarán a la obtención de los datos necesarios y pertinentes para la investigación de que se trate**.

Aplicación en los casos específicos

En cuanto a las circunstancias específicas de las dos reclamaciones que formularon estas alegaciones, en ambos casos la controladora señaló que **los dispositivos digitales que una institución, un órgano o un organismo había proporcionado a los reclamantes eran propiedad de la institución, el órgano o el organismo**, que se entregó al reclamante ante todo con fines profesionales. Pertenecían a la institución, el órgano o el organismo, que era el que «almacenaba» los dispositivos y los datos contenidos en ellos a efectos del artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento OLAF. Por consiguiente, independientemente del uso específico que el reclamante hiciera de ellos, su recogida y adquisición estaban plenamente justificadas con arreglo a la disposición antes mencionada. En ambos casos, **la controladora pudo confirmar, mediante su acceso especial al expediente, que los dispositivos privados se habían utilizado con fines profesionales**. A este respecto, la controladora señaló que, **una vez identificado un uso profesional, el alcance de dicho uso (limitado o sustancial) o su motivo (por iniciativa propia o solicitado) es irrelevante**. En consecuencia, en ambos casos, la controladora consideró que la decisión de la OLAF de recoger los dispositivos y adquirir los datos contenidos en ellos con arreglo al artículo 4, apartado 2, letra a), del Reglamento OLAF era lícita.

Análisis de la proporcionalidad

En cuanto a la proporcionalidad de las actividades de investigación, la controladora señaló lo siguiente. Como confirmó el Tribunal General, la facultad de los investigadores de la OLAF de acceder (en las mismas condiciones que los inspectores administrativos nacionales y de conformidad con la legislación nacional) a toda la información y documentación pertinentes necesarias para el correcto desarrollo de los controles y verificaciones *in situ* **no puede interpretarse en el sentido de que permita a la persona implicada determinar los datos pertinentes a efectos de una investigación de la OLAF** ([53]).

La controladora también subrayó que **no todos los datos obtenidos inicialmente durante una inspección y una operación forense digital forman parte del expediente de la OLAF**. De conformidad con el artículo 8, apartado 4, de las Directrices sobre procedimientos forenses digitales, **solo se transfieren al expediente los datos pertinentes para la investigación**. En la práctica, la imagen forense que adquiere la OLAF se transforma primero en un «fichero de trabajo forense», que es una copia de los datos forenses digitales adquiridos, pero en una forma que puede ser «indexada» por la OLAF. Una vez indexados los datos, finalmente la OLAF puede proceder a la «búsqueda e identificación» de los datos pertinentes para la investigación. Si, al final de la búsqueda, se identifica un expediente como «pertinente» para la investigación en curso, **pasa a formar parte del expediente de la OLAF y se convierte en una prueba que la OLAF puede utilizar**.

En una de las reclamaciones, la persona implicada alegó incluso que debería habérsele invitado a formular observaciones sobre la lista de palabras clave elaborada por los investigadores de la OLAF para buscar los datos adquiridos. A este respecto, la controladora consideró que dialogar acerca de la lista con la persona implicada o acordarla con ella socavaría la independencia de los investigadores y menoscabaría la investigación. La controladora subrayó que la OLAF lleva a cabo sus investigaciones con total independencia con arreglo al Reglamento OLAF. Por lo tanto, **la elección de palabras clave es competencia exclusiva de los investigadores y plasma su estrategia de investigación, que la OLAF no puede compartir ni acordar con terceros, especialmente con las personas implicadas**. Del mismo modo, la controladora rechazó la propuesta del reclamante de que examinara la lista de palabras clave y la correspondiente justificación de su uso. Afirma que corresponde a la OLAF decidir, en cada caso, qué palabras clave pueden ser pertinentes a efectos de la investigación.

([52]) Como se explica en la nota al pie n.º 29, la controladora hizo referencia a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2021 en la decisión, pero las declaraciones y conclusiones que extrajo acerca de la realización de las operaciones forenses son igualmente aplicables a las disposiciones pertinentes de las Directrices de 2026.

([53]) Véase la sentencia del Tribunal General de 26 de junio de 2019, Vialto Consulting/Comisión, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, apartado 67 (no publicada). En el original en francés: «En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF».

Ambos reclamantes se mostraron en desacuerdo con el tiempo durante el cual la OLAF mantuvo en su poder sus dispositivos privados. En ambos casos, a través de su acceso especial al expediente, **la controladora confirmó que la OLAF conservó los dispositivos durante el tiempo necesario para finalizar la adquisición de datos**. No obstante, la controladora señaló que los teléfonos móviles se estaban convirtiendo en universales y fundamentales para la vida cotidiana de las personas e invitó a la OLAF a reflexionar al respecto. Lejos de ser meros dispositivos de comunicación, los teléfonos inteligentes funcionan ahora, por ejemplo, como pasarelas a los sistemas bancarios y de pago, los sistemas de seguridad del hogar, los recursos profesionales, los abonos de transporte, las aplicaciones sanitarias e incluso la ubicación y la seguridad de los niños. Por lo tanto, denegar el acceso a estos dispositivos puede tener un impacto más profundo en la esfera personal de una persona implicada que hace algunos años. Si bien en el caso concreto la obtención del dispositivo privado del reclamante no era desproporcionada, la controladora animó a la OLAF a permanecer atenta a esta realidad y a garantizar siempre que los teléfonos móviles personales solo se conservaran durante el tiempo estrictamente necesario para los fines de la investigación.

En ambos casos, la controladora consideró que las actividades de investigación y las operaciones forenses digitales de la OLAF: i) se llevaron a cabo de conformidad con la ley; ii) perseguían el objetivo legítimo de investigar las alegaciones de posibles faltas cometidas por los reclamantes; y iii) estaban en consonancia con el ámbito y la finalidad de la investigación en la medida en que eran necesarias para demostrar o refutar las alegaciones. Así pues, la controladora constató que la OLAF había actuado de conformidad con el marco jurídico aplicable y el procedimiento descrito en las Directrices sobre procedimientos forenses digitales, así como dentro del ámbito de la investigación. Por lo tanto, la controladora **no constató ninguna violación del principio de necesidad y proporcionalidad** en las operaciones forenses digitales llevadas a cabo por la OLAF.

5.3. **Idiomas utilizados**

En un caso, se pidió a la controladora que evaluara si una persona implicada en una investigación interna, que era miembro del personal de la UE ([54]), tenía derecho a solicitar que la información o las comunicaciones enviadas por la OLAF en una de sus lenguas de trabajo (inglés) también se facilitaran en su lengua materna.

Como ha señalado anteriormente la controladora ([55]), la obligación de las instituciones de la UE, en virtud del artículo 41, apartado 4, de la Carta, de mantener correspondencia con los ciudadanos en la lengua que elijan solo se aplica a las relaciones entre las instituciones de la UE y los ciudadanos, no al personal de la UE. Se esperaba que el reclamante, como funcionario de la UE, tuviera conocimientos en profundidad del inglés. El inglés también era una de las lenguas de trabajo del reclamante.

Tal como se establece en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la UE ([56]), **el derecho a utilizar la lengua elegida no es un derecho absoluto para el personal de la UE**, ya que las instituciones de la Unión necesitan funcionar adecuadamente. En consecuencia, la controladora constató que la negativa de la OLAF a facilitar las traducciones solicitadas no vulneraba los derechos procedimentales del reclamante.

6. **Adopción de acuerdos de trabajo entre la controladora y la OLAF**

Un hito clave en la cooperación entre la OLAF y la controladora fue la firma de los acuerdos de trabajo por D. Ville Itälä, antiguo director general de la OLAF, y D.ª Julia Laffranque. Los acuerdos **entraron en vigor el 18 de julio de 2025** y están a disposición del público en el sitio web de la controladora ([57]).

Los acuerdos de trabajo aportan mayor claridad a la gestión del mecanismo de reclamación y constituyen un instrumento útil para garantizar una cooperación aún más fluida y eficaz con la OLAF. Formalizan y codifican las prácticas consolidadas que ya han guiado la cooperación constructiva entre las dos oficinas. A este respecto, la controladora acoge con satisfacción el diálogo constructivo con la OLAF a lo largo de todo el proceso de redacción, que permitió que el texto reflejara con precisión los respectivos mandatos, funciones y necesidades operativas de ambas partes.

([54]) El personal de la UE incluye a los funcionarios y otros agentes de la UE contratados por la UE (como agentes temporales, agentes contractuales, personal local, asesores especiales o asistentes parlamentarios acreditados).
([55]) Véase el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2023, *op. cit.*, subsección 4.4.5.
([56]) Véase la sentencia de 21 de octubre de 2009, V/Comisión, asunto F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, apartados 170 y 171.
([57]) Véase la nota a pie de página n.º 10.

Respetando plenamente el marco jurídico aplicable y la independencia tanto de la OLAF como de la controladora, los acuerdos de trabajo especifican los aspectos pertinentes del proceso de tramitación de reclamaciones. Dichos aspectos incluyen: i) el procedimiento que debe seguirse tras la recepción de una reclamación y su tramitación inicial; ii) las acciones de recopilación de información a disposición de la controladora; iii) la distinción entre las invitaciones a resolver una reclamación con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 3, y las recomendaciones de la controladora con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 5, del Reglamento OLAF; iv) el cálculo de los plazos pertinentes; y v) el procedimiento que debe seguirse cuando la OLAF o la controladora tengan conocimiento de la incoación de procedimientos judiciales o del inicio de investigaciones por parte del Defensor del Pueblo Europeo o del SEPD sobre hechos planteados en una reclamación.

Otras disposiciones de los acuerdos de trabajo se refieren al acceso a la información relacionada con los casos en el sistema de gestión de casos de la OLAF, al que la controladora tiene acceso especial de conformidad con el artículo 8, apartados 1 y 2, de las disposiciones de aplicación. Los acuerdos de trabajo también aclaran: i) las obligaciones de información de la OLAF para con la controladora con respecto a la tramitación de las reclamaciones; ii) el procedimiento que debe seguirse cuando se conceda a la controladora y a la Secretaría acceso electrónico a la información relacionada con los casos del sistema de gestión de casos; y iii) disposiciones alternativas para el acceso de la controladora a la información relacionada con los casos.

Como se expone con más detalle en el informe de actividad, los acuerdos de trabajo también han formalizado la obligación de la controladora de garantizar la confidencialidad de las investigaciones de la OLAF a la hora de tramitar reclamaciones. Además, los acuerdos de trabajo abordan situaciones en las que un reclamante puede solicitar acceso al expediente de la reclamación, así como la tramitación de las solicitudes de acceso público a los documentos en poder de la controladora de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 ([58]) y las normas detalladas de aplicación del Reglamento, anejas al Reglamento interno de la Comisión ([59]).

7. **Consulta sobre la evaluación del Reglamento 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, el 15 de septiembre de 2025, el director general de la OLAF solicitó formalmente el dictamen de la controladora sobre las disposiciones del Reglamento de la OLAF relacionadas con las garantías procedimentales y los derechos fundamentales que entran en el ámbito de su mandato. Esto se produjo en el contexto de la evaluación por parte de la Comisión de la aplicación y el impacto del Reglamento con arreglo al artículo 19, apartado 1, del Reglamento OLAF.

La controladora acogió con satisfacción la oportunidad de ser consultada sobre este importante asunto y aprovechó la considerable experiencia acumulada durante su mandato ([60]). En su dictamen, presentó un total de **treinta y una propuestas** de mejora en ámbitos en los que la práctica había demostrado que se justificaban salvaguardias más claras, sólidas o eficaces ([61]).

El dictamen se estructuró en torno a seis ámbitos principales: i) los derechos fundamentales y las garantías procedimentales (propuestas 1 a 12); ii) el mecanismo de reclamación (propuestas 13 a 19); iii) la función de la controladora (propuestas 20 a 25); iv) las relaciones entre la controladora y el director general de la OLAF (propuesta 26); v) las relaciones entre la controladora y el Comité de Vigilancia (propuestas 27 a 30); y vi) las relaciones con otras partes interesadas (propuesta 31) (gráfico 9).

([58]) Véase el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145 de 31.5.2001, p. 43).

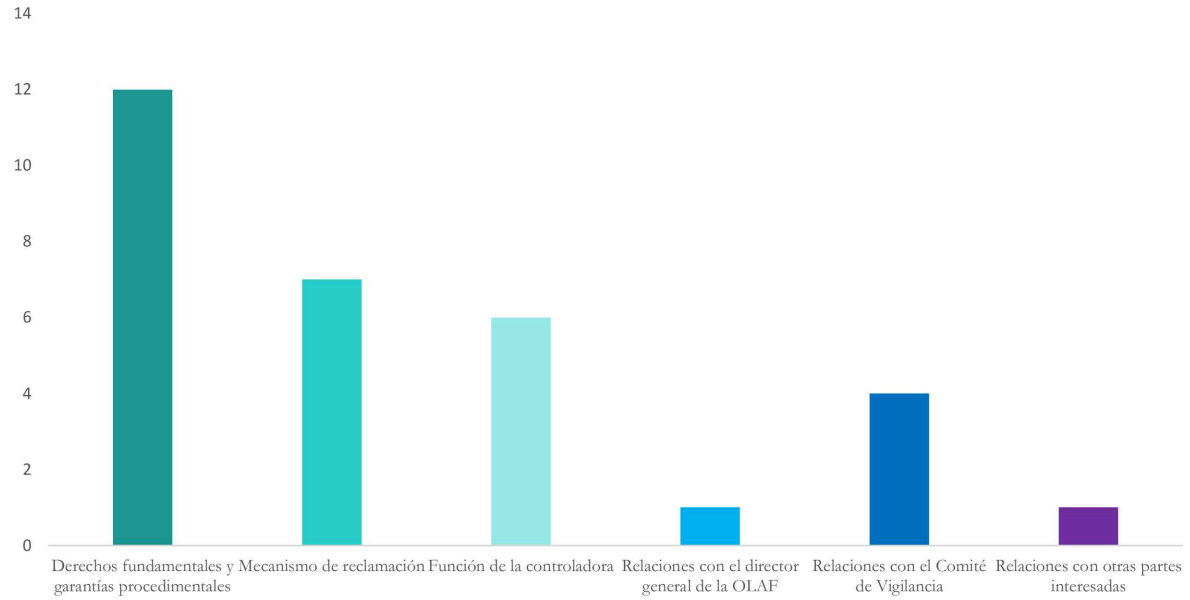
([59]) Véase la Decisión (UE) 2024/3080 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, por la que se establece el Reglamento interno de la Comisión y se modifica la Decisión C(2000) 3614 (DO L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) A finales de 2025, la controladora había tramitado un total de setenta y tres reclamaciones desde el inicio de su mandato.

([61]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*

Gráfico 9

Número de propuestas presentadas por la controladora en el dictamen sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento OLAF



Las propuestas sobre los derechos fundamentales y las garantías procedimentales, que son las más numerosas, abordan: i) la falta de una referencia explícita a la Carta en el artículo 9 y el artículo 9 *ter*, apartado 1, del Reglamento OLAF; ii) la necesidad de aclarar cuándo una persona física o un operador económico adquiere la condición de persona implicada; iii) la equiparación de los derechos de las personas implicadas en investigaciones internas y externas en la mayor medida posible; iv) la necesidad de facilitar por escrito información sobre las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas; v) el principio de equidad que debe respetar el personal de la OLAF, de conformidad con las normas profesionales más estrictas; vi) el refuerzo del derecho a ser oído; vii) el refuerzo del derecho a ser informado; y viii) la falta de claridad sobre la condición, los derechos y las garantías procedimentales concedidos a los denunciantes en virtud de la Directiva sobre la protección de los denunciantes ([62]), a los informadores en virtud del artículo 22 *bis* del Estatuto de los funcionarios ([63]) y a otras fuentes de información y a las víctimas de conductas indebidas que entran en el ámbito del mandato de investigación de la OLAF ([64]).

Los posibles ámbitos de mejora del mecanismo de reclamación especificados en el Dictamen se refieren a: i) el alcance personal, material y temporal de los requisitos de admisibilidad; ii) la ausencia de un procedimiento de revisión de las decisiones de admisibilidad; iii) la cuestión de si las reclamaciones pueden o deben tener un efecto suspensivo; iv) la tramitación de reclamaciones que planteen cuestiones pendientes ante órganos jurisdiccionales; y v) las consecuencias jurídicas de una hipotética decisión del director general de la OLAF de no seguir una recomendación emitida por la controladora con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 5, del Reglamento OLAF.

Como suele ocurrir cuando se introducen reformas institucionales significativas, la creación de la función de controlador por el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 ha ido acompañada de ciertas ambigüedades conceptuales que persisten hasta la fecha. Esta es la razón por la que el Dictamen presenta propuestas para abordar las ambigüedades relativas a la independencia de la controladora con respecto al Comité de Vigilancia y a la situación administrativa de la controladora, así como sobre la necesidad de aclarar en el Reglamento de la OLAF la doble función de la Secretaría, que presta apoyo jurídico y administrativo tanto al Comité de Vigilancia de la OLAF como a la controladora.

Además, el Dictamen sostiene que incluir una base jurídica en el Reglamento OLAF para que la controladora emita dictámenes de iniciativa dirigidos al director general de la OLAF añadiría valor y transparencia a sus decisiones y *obiter dicta* y contribuiría en general al ejercicio efectivo del mandato de la controladora.

([62]) Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

([63]) Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (DO L 287 de 29.10.2013, p. 15).

([64]) Véase la sentencia de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, ratificada por la sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133.

Si bien el Controlador y el Comité de Vigilancia tienen finalidades complementarias y persiguen objetivos comunes, son funciones y organismos distintos, cada uno de los cuales opera en pie de igualdad en el ámbito de sus respectivos mandatos. En consecuencia, con el fin de reforzar la independencia de la controladora, el Dictamen propone que se modifique el Reglamento OLAF para que, en lugar de presentar informes o consultar, *informe* al Comité de Vigilancia de cualquier problema sistémico comunicado al director general de la OLAF mediante un dictamen, así como de cualquier recomendación dirigida al director general de la OLAF o de cualquier revisión de las disposiciones de aplicación.

Por último, en lo que respecta a las relaciones con otras partes interesadas, el Dictamen propone que se modifique el artículo 16 del Reglamento OLAF para prever expresamente la participación de la controladora en el intercambio de puntos de vista entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En opinión de la controladora, esta modificación ayudaría a sensibilizar sobre los tipos de alegaciones presentadas en el marco del mecanismo de reclamación y proporcionaría una mayor visibilidad de la manera en que la OLAF trata las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas.

El Dictamen se envió al director general de la OLAF el 27 de febrero de 2026 y se adjuntará a la documentación presentada por la Comisión a los colegisladores. **La controladora confía en que la evaluación y la posible revisión del Reglamento OLAF se beneficiarán notablemente de la aplicación de las observaciones presentadas en su dictamen**.

8. **Seguimiento de la adopción de las nuevas Directrices**

En noviembre de 2023, en el contexto de la revisión de las Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF («las Directrices»), se invitó a la controladora a emitir su dictamen sobre cualquier asunto relacionado con las garantías procedimentales o los derechos fundamentales que entrara en el ámbito de su mandato. La controladora envió su dictamen a la OLAF en junio de 2024. La versión editada del dictamen de la controladora sobre las Directrices se publicó en su sitio web en julio de 2025 ([65]).

En su dictamen, la controladora formuló cinco observaciones principales relativas a:

i) La necesidad de determinar un ámbito claro y bien definido de las investigaciones de la OLAF.

ii) El registro oportuno en el expediente de la condición de persona implicada de una persona que ya haya sido nombrada en la decisión de incoación.

iii) La necesidad de informar a las personas implicadas de la existencia del mecanismo de reclamación previsto en el artículo 9 *ter* y de los plazos aplicables para presentar una reclamación.

iv) La aclaración de que la invitación a resolver una reclamación con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 3, y la recomendación de la controladora con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 5, constituyen dos pasos independientes del mecanismo de reclamación.

v) La importancia, como buena práctica administrativa, de garantizar que las observaciones presentadas por las personas implicadas se reflejen debidamente en el informe final. A este respecto, la controladora recomendó un enfoque acumulativo consistente en los siguientes pasos: a) adjuntar al informe final las observaciones de la persona implicada sobre los hechos que la afecten; b) cuando sea necesario, describir estas observaciones en las partes pertinentes correspondientes del informe final; y c) explicar cómo la OLAF tuvo en cuenta estas observaciones o, en su caso, por qué se consideraron infundadas o irrelevantes.

La versión final de las Directrices revisadas se adoptó en noviembre de 2025 y entró en vigor el 1 de enero de 2026. En general, **la controladora celebra la adopción de las nuevas Directrices y observa con satisfacción que la OLAF tuvo en cuenta la mayoría de sus observaciones y las reflejó en las disposiciones de las Directrices, en particular en el artículo 21, apartado 1, el artículo 37, apartados 2 y 3, el artículo 66, apartados 2 y 3, y el artículo 72, apartado 3** (gráfico 10).

En primer lugar, la controladora acoge con satisfacción la incorporación explícita de su primera observación en el artículo 21, apartado 1, de las Directrices sobre el ámbito del caso. La modificación es positiva, en el sentido de que especifica que el ámbito de la investigación siempre se definirá claramente en la decisión de incoación.

([65]) Véase la versión editada del Dictamen de la controladora sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación, disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

La controladora observa con agrado las aclaraciones añadidas en el artículo 37, apartado 2, de las Directrices, en relación con el artículo 28, apartado 1, que abordan la preocupación fundamental sobre cuándo se determina la condición de persona implicada. El artículo 37, apartado 2, establece que la persona física o jurídica designada como persona implicada en la decisión de incoación debe registrarse en el sistema de gestión de casos en el plazo de un mes a partir de la decisión de incoación. La introducción de este plazo tiene por objeto evitar retrasos en la identificación de la persona implicada que puedan repercutir en su derecho a ser informada en virtud del artículo 9, apartado 3, del Reglamento OLAF. Además, en el contexto de las investigaciones internas, el artículo 28, apartado 1, de las Directrices garantiza que una persona identificada como persona implicada en una decisión de incoación también sea informada en consecuencia (y también se le notifique el ámbito de la investigación en la medida en que se refiera a ella), siempre que esta información no perjudique el desarrollo de la investigación.

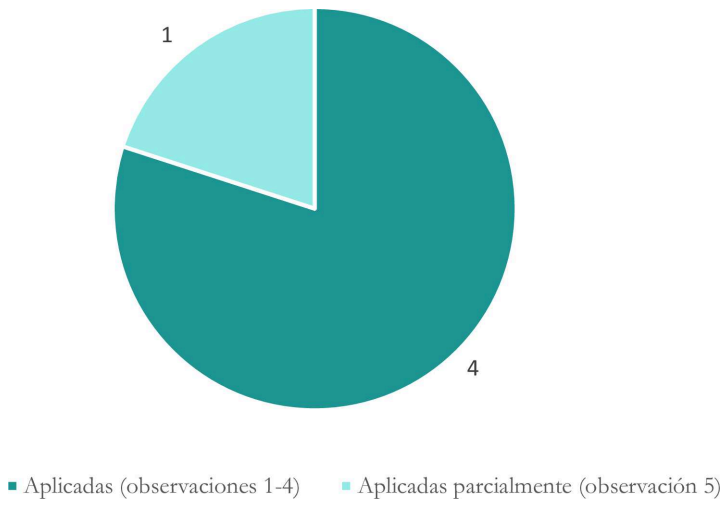
La controladora observó además que su tercera observación sobre la información que debe facilitarse a las personas implicadas ([66]) se ha aplicado en el artículo 2, apartado 2, de los acuerdos de trabajo y en el artículo 37, apartado 4, de las Directrices. En primer lugar, los acuerdos de trabajo estipulan que, cuando la OLAF reciba una reclamación destinada a la controladora, la OLAF informará al reclamante sobre el procedimiento del mecanismo de reclamación y los estrictos plazos de admisibilidad para presentar una reclamación ante la controladora. En segundo lugar, entre las garantías procedimentales concedidas a las personas implicadas que debe respetar la OLAF, el artículo 37, apartado 4, letra e), de las Directrices enumera el derecho a presentar una reclamación ante la controladora de las garantías procedimentales.

La controladora observa con satisfacción la clara referencia introducida en las Directrices a las dos bases jurídicas independientes para las invitaciones de la controladora a resolver una reclamación y las recomendaciones de la controladora. El artículo 66, apartado 2, de las Directrices ahora hace referencia a la invitación de la controladora a resolver la reclamación con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 3, del Reglamento OLAF, mientras que el artículo 66, apartado 3, se refiere a la recomendación de la controladora de resolver una reclamación con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 5, del Reglamento OLAF. Esta separación aporta más claridad a los reclamantes a la hora de comprender las distintas etapas del mecanismo de reclamación.

La controladora también acoge con satisfacción la introducción en las nuevas Directrices de sus observaciones sobre cómo debería incorporar la OLAF las observaciones de las personas implicadas en el informe final. El artículo 72, apartado 3, de las nuevas Directrices recoge el fondo de su recomendación, aunque no sigue estrictamente el enfoque acumulativo sugerido. Ahora las Directrices exigen que las observaciones de la persona implicada se describan y se acompañen de su evaluación por parte de la OLAF y, además, prevén que las observaciones se adjunten al informe final. Si bien las Directrices establecen excepciones a esta posibilidad de adjuntar las observaciones por motivos de confidencialidad, protección de los derechos procedimentales o realización de otras investigaciones, la controladora considera que dichas excepciones deben interpretarse de manera restrictiva, ya que están intrínsecamente vinculadas a las garantías procedimentales de la persona implicada. Además, la controladora considera que, cuando las observaciones relativas a elementos cruciales de las conclusiones preliminares no se tengan en cuenta en el informe final, la evaluación de la OLAF debe reflejar el razonamiento para no hacerlo.

Gráfico 10

Aplicación de las observaciones de la controladora recogidas en el Dictamen sobre el proyecto de Directrices



([66]) Véase la versión editada del Dictamen de la controladora sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación, *op. cit.*, tercera observación.

Además, la controladora valora positivamente las **modificaciones introducidas en el artículo 37, apartado 4, el artículo 37, apartado 5, y el artículo 80, apartado 1, que se derivan de la gestión del mecanismo de reclamación**. Estas modificaciones reflejan las conclusiones alcanzadas durante el primer año de sus actividades, así como los *obiter dicta* de varias de sus decisiones, y están en consonancia con algunas de las propuestas presentadas en su Dictamen sobre la aplicación y el impacto del Reglamento OLAF ([67]).

Durante el primer año de sus actividades, la controladora constató una vulneración del derecho de un reclamante a ser informado del cierre de una investigación de la OLAF sin conclusiones en su contra. De conformidad con el artículo 11, apartado 7, del Reglamento OLAF, la OLAF tiene la clara obligación de informar a la persona implicada, en un plazo de diez días hábiles, de la decisión de concluir una investigación en la que no se hayan encontrado pruebas en su contra. Al término de la investigación, la OLAF no encontró pruebas contra el reclamante. Sin embargo, la OLAF no informó al reclamante de manera inequívoca. En este caso concreto, la controladora no presentó una propuesta de solución, ya que el reclamante había obtenido acceso al informe final durante la tramitación de la reclamación, teniendo así conocimiento de que no se habían encontrado pruebas en su contra. No obstante, la controladora recordó a la OLAF que se trataba de una infracción grave y la instó a prestar especial atención a casos similares en el futuro ([68]). En este contexto, la controladora acoge con satisfacción la introducción en el artículo 37, apartado 5, de las Directrices de los diversos medios de comunicación a disposición de las unidades de investigación para garantizar que se notifique efectivamente a las personas implicadas la iniciación de una investigación, la oportunidad de formular observaciones y la conclusión de una investigación.

Además, la controladora destaca que el artículo 37, apartado 4, de las Directrices indica claramente las garantías procedimentales aplicables a las personas implicadas que debe respetar el personal de la OLAF al llevar a cabo las investigaciones, en particular:

i) el derecho a no autoinculparse;

ii) el derecho a ser asistidas por una persona de su elección durante las entrevistas, controles y verificaciones *in situ*;

iii) la notificación de la iniciación y conclusión de una investigación;

iv) el derecho a presentar una reclamación ante la controladora.

Los dos primeros derechos están en consonancia con las decisiones de la controladora mencionadas en la sección 5.1.1 del presente informe de actividad. La notificación de la iniciación y conclusión de una investigación se refiere, respectivamente, a las observaciones de la controladora sobre el registro de la persona implicada en el sistema de gestión de casos ([69]) y a las preocupaciones planteadas por la controladora sobre el plazo de prescripción absoluto de un mes aplicable a las investigaciones concluidas con arreglo al artículo 9 *ter*, apartado 2, del Reglamento OLAF ([70]). El derecho a presentar una reclamación ante la controladora, como se ha mencionado anteriormente, se refiere a la observación formulada por la controladora en su dictamen sobre el proyecto de Directrices en cuanto a la información que debe facilitarse a las personas implicadas ([71]).

Por último, la controladora señala que el artículo 80, apartado 1, ahora dispone que se informará a la persona implicada de la decisión del director general de concluir la investigación, a menos que ello vaya en detrimento de la aplicación de las recomendaciones o si son aplicables requisitos de confidencialidad. La disposición especifica, además, que esto incluye la indicación de la fecha de conclusión de la investigación. A este respecto, las Directrices codifican la buena práctica administrativa desarrollada por la OLAF de ir más allá del requisito mínimo establecido en el artículo 11, apartado 7, del Reglamento OLAF, que solo exige que se informe a la persona implicada en un plazo de diez días hábiles a partir de la conclusión de una investigación si no se han encontrado pruebas en su contra. Esta buena práctica administrativa había sido elogiada por la controladora en el pasado y se ajusta a las propuestas formuladas por esta en el marco de la evaluación del Reglamento OLAF ([72]).

([67]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*

([68]) Véase el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2022, *op. cit.*, subsección 3.5.2. Véase *también* el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2024, *op. cit.*, sección 5.5.

([69]) Véase la versión editada del Dictamen de la controladora sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación, *op. cit.*, segunda observación.

([70]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuestas 9 y 16. Véase también el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2022, *op. cit.*, subsección 3.3.1.; el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2023, *op. cit.*, sección 4.1; y el Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2024, *op. cit.*, sección 4.1.

([71]) Véase la versión editada del Dictamen de la controladora sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación, *op. cit.*, tercera observación.

([72]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 9.

9. **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 obtener información sobre el papel del controlador y, en última instancia, mejorar la protección de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas en las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF.

El 11 de septiembre de 2025, la controladora presentó el informe de actividad para 2024 al **Grupo «Lucha contra el Fraude» del Consejo** 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. También presentó su informe de actividad para 2024 a la **Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo** el 16 de octubre de 2025.

Asimismo, la controladora mantuvo **intercambios periódicos y relaciones de trabajo fructíferas con el director general de la OLAF**, basadas en la confianza mutua y la buena cooperación. Un ejemplo clave fue la reunión celebrada por la controladora el 16 de octubre de 2025, junto con los miembros de la Secretaría, con **D.ª Salla Saastamoinen** (entonces directora general en funciones de la OLAF) y **los miembros del personal de la Unidad de Asesoramiento Jurídico y el equipo de revisión de la OLAF** a fin de debatir el mecanismo de reclamación. Esta reunión resultó ser una oportunidad útil para reflexionar sobre la experiencia adquirida durante los primeros años de actividad de la controladora y sobre las formas de mejorar las salvaguardias de las garantías procedimentales y los derechos fundamentales de las personas implicadas en las investigaciones de la OLAF.

10. **Apoyo administrativo y jurídico**

Con vistas a 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.

En su Dictamen sobre la evaluación y la aplicación del Reglamento OLAF, la controladora sostuvo que debía reconsiderarse el actual vínculo administrativo de la Secretaría con la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, también conocida como Oficina Pagadora ([73]). Dado que el estatuto y las funciones de la Secretaría no se ajustan a la misión principal de la Oficina Pagadora, la controladora considera necesario determinar una ubicación organizativa más adecuada y coherente desde el punto de vista funcional para la Secretaría que encaje mejor con su mandato, garantizando al mismo tiempo su independencia. A este respecto, considera que podría encontrarse un lugar más adecuado, por ejemplo, en la Secretaría General de la Comisión o en la Dirección General de Justicia y Consumidores.

Tras la partida del jefe de la Secretaría en febrero de 2025, el miembro de mayor antigüedad de la Secretaría asumió el cargo de jefe en funciones de la Secretaría a partir de marzo de 2025. La contratación de un nuevo jefe de la Secretaría finalizó a principios de 2026, y el nuevo jefe fue nombrado el 1 de abril de 2026.

Se invitó a la controladora a participar como observadora en el proceso de selección del nuevo jefe de la Secretaría por cortesía institucional. Sin embargo, la controladora subraya que no existe ninguna disposición en el Reglamento OLAF, similar a la del Comité de Vigilancia ([74]), en la que se detalle un procedimiento formal para la consulta de la controladora y se describa cómo la autoridad facultada para proceder a los nombramientos debe tener en cuenta la opinión de la controladora en la selección del personal de la Secretaría.

A la luz del doble papel que desempeña la Secretaría a la hora de apoyar tanto al Comité de Vigilancia como a la controladora, esta última opina que sería beneficioso que ambas entidades participaran en el proceso de contratación en igualdad de condiciones y que sus opiniones se tuvieran debidamente en cuenta. En consecuencia, la controladora ha pedido a los colegisladores que consideren esta cuestión en el contexto de la evaluación actual y de la posible revisión futura del Reglamento OLAF ([75]).

([73]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 24.

([74]) Véase el artículo 15, apartado 8, del Reglamento OLAF.

([75]) Véase el Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, *op. cit.*, propuesta 22.

11. **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
B-1049 Bruselas (Bélgica)

Si desea presentar una reclamación ante la controladora:

i) cumplimente el formulario;

ii) 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_es.

ANEXO

Referencias

Marco jurídico

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).

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).

Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF, de 11 de octubre de 2021 [Ref. Ares(2021)6071905 06/10/2021], disponible en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Directrices sobre los procedimientos de investigación dirigidas al personal de la OLAF, de 1 de enero de 2026 [Ref. Ares(2025)9710596 11/11/2025], disponible en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Guidelines on digital forensic procedures for OLAF staff [«Directrices sobre procedimientos forenses digitales dirigidas al personal de la OLAF»], 15 de febrero de 2016, disponible en: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Acuerdos de trabajo entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la controladora de las garantías procedimentales, 18 de julio de 2025 [Ref. Ares(2025)6027144 - 24.7.2025], disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

Decisión del controlador de las garantías procedimentales por la que se adoptan disposiciones de aplicación para la tramitación de reclamaciones 2022/C 494/07 (DO C 494 de 28.12.2022, p. 17), también disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_es.

Informes anuales de actividad y dictámenes

Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2022 (DO C 248 de 13.7.2023, p. 1), también disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2023 (DO C, C/2024/5673, 23.9.2024), también disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Informe de actividad de la controladora de las garantías procedimentales para 2024, PUB/2025/865 (DO C, C/2025/4511, 7.8.2025), también disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Dictamen de la controladora sobre el proyecto de Directrices sobre los procedimientos de investigación, disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Dictamen de la controladora sobre la evaluación de la aplicación y el impacto del Reglamento n.º 883/2013, ref. Ares(2026)2209882 - 27.2.2026, disponible en: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20 % 20Dictamen% 20sobre% 20evaluation.pdf.