Diario Oficial de la Unión Europea

C 42

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

62.º año

1 de febrero de 2019

Sumario

III *Actos preparatorios*

TRIBUNAL DE CUENTAS

2019/C 42/01 Dictamen n.º 8/2018 *(con arreglo al artículo 325, apartado 4, del TFUE)* sobre la propuesta de la Comisión de 23 de mayo de 2018 por la que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF 1

ES

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 8/2018

(con arreglo al artículo 325, apartado 4, del TFUE)

sobre la propuesta de la Comisión de 23 de mayo de 2018 por la que se modifica el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF

(2019/C 42/01)

ÍNDICE

	Apartados	*Página*
RESUMEN	I-VI	2
INTRODUCCIÓN	1-6	3
Información general	1-3	3
La propuesta de la Comisión	4-6	4
OBSERVACIONES GENERALES	7-17	4
Cooperación con la Fiscalía Europea	8-10	5
Eficacia de las investigaciones de la OLAF	11-13	5
Control externo del respeto de las garantías procedimentales	14-17	5
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	18-38	6
Adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea	19-27	6
Presentación de informes a la Fiscalía Europea y evaluaciones preliminares de la OLAF (artículo 12 quater, apartado 5)	20-21	6
Apoyo de la OLAF a la Fiscalía Europea (artículo 12 sexies)	22-24	6
Investigaciones complementarias (artículo 12 septies)	25-26	7
Intercambio de información (artículo 12 octies)	27	7
Mejorar la eficacia de la función investigadora de la OLAF	28-38	7
Controles y verificaciones in situ (artículo 3) y asistencia prestada por las autoridades nacionales (artículo 3, apartado 7, y artículo 7, apartado 3)	29-31	7
IVA (artículo 3, apartado 1, y artículo 12, apartado 5)	32	8
Acceso a la información sobre cuentas bancarias (artículo 7, apartado 3)	33-34	8
Admisibilidad de las pruebas recogidas por la OLAF (artículo 11, apartado 2)	35-36	8
Servicios de coordinación antifraude (artículo 12 bis)	37-38	8
CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	39-47	9
ANEXO I — DICTÁMENES PERTINENTES E INFORMES ESPECIALES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO		11
ANEXO II — PRINCIPALES ACTOS LEGISLATIVOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES DE LA OLAF		12

El TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular el artículo 325, apartado 4,

Vista la propuesta de 23 de mayo de 2018 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF (en lo sucesivo, la «propuesta»),

Vista la solicitud de dictamen del Consejo de 7 de julio de 2018 sobre la mencionada propuesta,

Vista la solicitud de dictamen del Parlamento Europeo de 10 de julio de 2018 sobre la mencionada propuesta,

Vistos los anteriores dictámenes y los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo (*anexo I*),

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

RESUMEN

I. La propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento de la OLAF debería cumplir dos objetivos: adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea antes de que este nuevo organismo de la UE inicie sus actividades y mejorar la eficacia de la función investigadora de la OLAF.

II. Puesto que la Fiscalía Europea estará facultada para investigar y perseguir delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la UE en veintidós Estados miembros (actualmente), la creación de la Fiscalía Europea modifica de un modo significativo el panorama legal e institucional. Aunque la OLAF continúa siendo el organismo de la UE responsable de proteger los intereses financieros de la UE llevando a cabo investigaciones administrativas y prestando apoyo a la Comisión en su política de lucha contra el fraude, su trabajo se va a modificar y sus funciones serán diversas ya que no todos los Estados miembros se han adherido a la Fiscalía Europea.

III. Puesto que en el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea ya se estableció el marco sobre las relaciones entre la OLAF y la Fiscalía Europea, esta propuesta tiene por objeto establecer las normas *detalladas*. La propuesta refleja adecuadamente los principios que deben regir la cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea: cooperación estrecha, intercambio de información, complementariedad y no repetición del trabajo. Sin embargo, el Tribunal detectó algunas insuficiencias a este respecto.

IV. El trabajo del Tribunal y la propia evaluación de la Comisión han puesto de manifiesto que la OLAF debe aumentar la eficacia de sus investigaciones; la puntualidad y la recuperación de fondos suponen retos importantes. La propuesta incluye un número limitado de medidas específicas, que el Tribunal acoge favorablemente, puesto que deberían ayudar a mejorar la eficacia:

a) Aclaración sobre cuándo se aplica la legislación nacional o europea en los controles *in situ* de la OLAF y la obligación de las autoridades nacionales de asistir a este organismo;

b) Acceso de la OLAF a la información sobre cuentas bancarias, aunque dependerá en gran medida de la asistencia que faciliten las autoridades nacionales;

c) Refuerzo de la admisibilidad de las pruebas recogidas por la OLAF, si bien solo en causas no penales;

Asimismo, la propuesta aclara que el mandato de la OLAF comprende las investigaciones en los asuntos relativos al impuesto sobre el valor añadido (IVA).

V. Las modificaciones mencionadas no resuelven la cuestión general sobre la eficacia de las investigaciones administrativas de la OLAF, como reconoce la Comisión, que prevé una modernización exhaustiva del marco de la OLAF. No obstante, hoy por hoy no se ha establecido un calendario para estas reformas adicionales de la OLAF ni se ha determinado claramente qué cuestiones se abordarán.

VI. Dadas las limitaciones de la propuesta en cuanto a la eficacia general de las investigaciones de la OLAF, el Tribunal no solo recomienda realizar modificaciones, sino que también hace hincapié en la necesidad de emprender medidas adicionales:

a) a **corto plazo**, la Comisión debería atender la cuestión general referente a la eficacia de la OLAF, lo que implica reconsiderar la función y las responsabilidades de la OLAF en la lucha contra el fraude en el gasto de la UE. En este sentido, podría dotarse a la OLAF de una función estratégica y de supervisión en las acciones de la UE relativas a la lucha contra el fraude;

b) a **medio plazo**, la Comisión debería evaluar la cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea y, según proceda, proponer más acciones legislativas.

INTRODUCCIÓN

Información general

1. La Comisión estableció la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude OLAF (*Office européen de lutte antifraude*) como dirección general de esta institución en 1999. La misión de la OLAF es contribuir a la protección de los intereses financieros de la UE desempeñando dos tareas fundamentales: efectuar investigaciones administrativas independientes de casos de fraude, corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión, y contribuir a la concepción y a la aplicación de la política de lucha contra el fraude de la Comisión ([1]). En sus competencias investigadoras, la OLAF es funcionalmente independiente de la Comisión, y efectúa investigaciones externas (en todos los ámbitos de ingresos y gastos de la UE) e internas sobre las sospechas de falta grave del personal o de los miembros de las instituciones de la UE.

2. La OLAF funciona conforme a un marco jurídico que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, aunque sus características fundamentales no han sufrido modificaciones significativas desde 1999. En 2017, dos modificaciones normativas fundamentales afectaron al entorno jurídico e institucional de protección de los intereses financieros de la Unión:

— La Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (la «Directiva PIF») ([2]), aprobada el 5 de julio de 2017, armoniza la definición de cuatro infracciones penales (fraude, corrupción, blanqueo de capitales y malversación) así como las sanciones y los plazos de prescripción. También aclara que las infracciones graves que atenten contra el sistema común del IVA ([3]) deben considerarse como infracciones que afectan a los intereses de la UE. Los Estados miembros disponen de plazo hasta el 6 de julio de 2019 para transponer la Directiva a su legislación nacional.

— En octubre de 2017, el Consejo aprobó el Reglamento (UE) 2017/1939 ([4]) por el que se crea la Fiscalía Europea, que será competente para investigar actos que constituyan infracciones penales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, como se dispone en la Directiva PIF, y para incoar un proceso penal y solicitar la apertura de juicio por dichos actos. La Fiscalía Europea se ha creado con arreglo al marco de cooperación reforzada entre los Estados miembros y, hasta la fecha, cuenta con veintidós Estados miembros participantes ([5]). Se espera que entre en funcionamiento en 2020 (o, a más tardar, al inicio de 2021).

3. La creación de la Fiscalía Europea tendrá repercusiones en la OLAF. En la *ilustración* se muestran las actividades de la OLAF que quedarán afectadas.

([1]) Artículo 1 del 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 (el «Reglamento de la OLAF») (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

([2]) Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

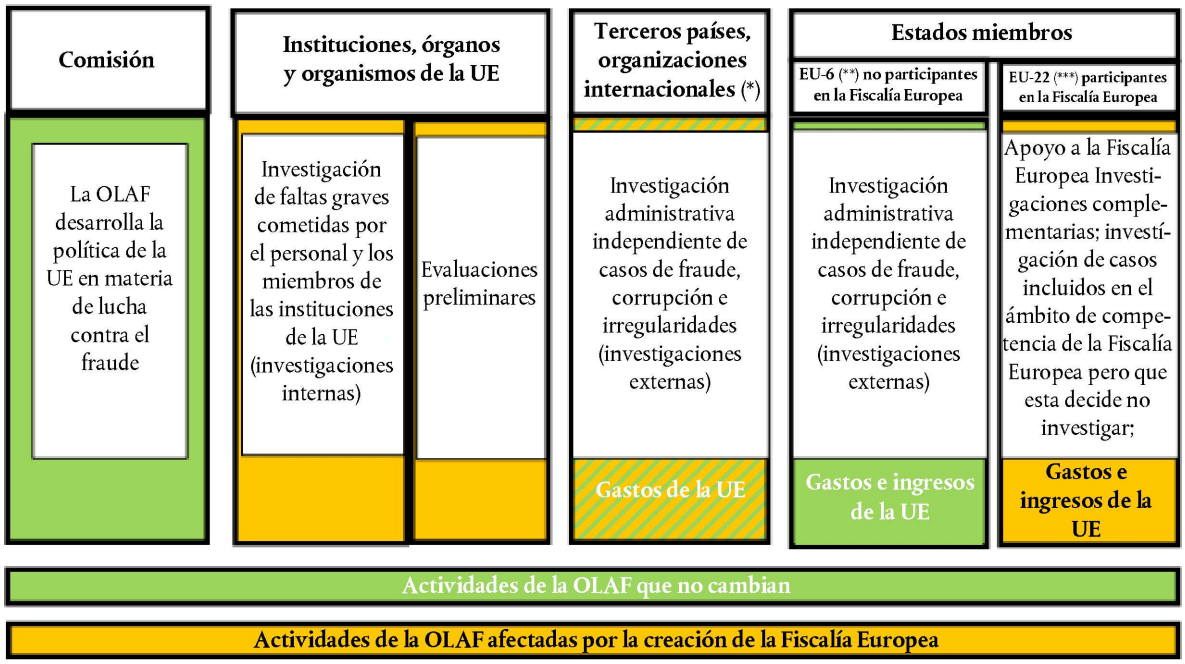
([3]) Artículo 2, apartado 2, de la Directiva PIF.

([4]) 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 (el «Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea») (DO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

([5]) Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España. Los Estados miembros que decidieron no participar en la Fiscalía Europea podrán adherirse en cualquier momento.

Ilustración

Actividades de la OLAF afectadas por la creación de la Fiscalía Europea



(*) Véase el artículo 23 del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea
(**) Dinamarca, Irlanda, Hungría, Polonia, Suecia y el Reino Unido
(***) Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España.

La propuesta de la Comisión

4. La propuesta tiene tres objetivos específicos:

— adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea;

— mejorar la eficacia de la función investigadora de la OLAF;

— aclarar y simplificar una serie de disposiciones recogidas en el Reglamento de la OLAF.

5. La propuesta estuvo precedida por una evaluación sobre la aplicación del Reglamento de la OLAF ([6]) acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión ([7]) complementado por un estudio externo ([8]) y por el dictamen del Comité de Vigilancia de la OLAF ([9]). En lugar de efectuar una evaluación de impacto ([10]), la Comisión llevó a cabo una consulta con una selección de las partes interesadas ([11]).

6. El presente dictamen toma en consideración las recomendaciones pertinentes de anteriores dictámenes e informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo (véase el *anexo I*).

OBSERVACIONES GENERALES

7. En este apartado, el Tribunal hace un seguimiento de las repercusiones de sus dictámenes previos, destacando cuestiones no recogidas en la propuesta. En el apartado de «observaciones específicas», el Tribunal analiza cada una de las disposiciones de la propuesta, donde se presentan varias insuficiencias.

([6]) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.
([7]) SWD(2017) 332, de 2 de octubre de 2017.
([8]) Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), informe final, ICF Consulting Services Limited, septiembre de 2017. Véase https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.
([9]) Dictamen n.º 2/2017 del Comité de Vigilancia de la OLAF que acompaña al informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (artículo 19) http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf.
([10]) De conformidad con las Directrices para la mejora de la legislación [SWD(2017) 350 final de 7 de julio de 2017], es necesaria una evaluación de impacto cuando exista la probabilidad de los impactos económico, medioambiental o social previstos de la acción de la UE sean significativos (página 15).
([11]) La consulta a las partes interesadas se efectuó a través de una encuesta a las autoridades de los Estados miembros, una encuesta a las instituciones, órganos y organismos de la UE, y una reunión de expertos. Los resultados se recogieron en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD (2018) 251).

Cooperación con la Fiscalía Europea

8. Un objetivo fundamental de la propuesta es adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea. Siempre que la Fiscalía Europea disponga de los recursos adecuados ([12]), su creación debería ser un paso importante en el refuerzo de la protección de los intereses financieros de la UE.

9. En el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea se encomienda a las autoridades nacionales principalmente la tarea de proporcionar apoyo a la Fiscalía Europea, en lugar de otorgar a la OLAF la función de principal organismo investigador para su trabajo. La OLAF sigue siendo un organismo de la UE independiente encargado de proteger los intereses financieros de la UE mediante investigaciones administrativas en ámbitos ajenos a las competencias de la Fiscalía Europea, en los casos en los que la Fiscalía Europea decide no investigar y en los Estados miembros que no participan en esta última.

10. La propuesta refleja adecuadamente los principios que deben regir la cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea: cooperación estrecha, intercambio de información, complementariedad y no repetición del trabajo. Además de las insuficiencias identificadas en la propuesta (véanse los apartados 19 a 27), el Tribunal observa que la Comisión no propuso ninguna disposición sobre la función de la OLAF en la investigación de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la UE, en los casos en que las partes interesadas sean Estados miembros participantes y no participantes en la Fiscalía Europea (casos transfronterizos). La participación constante y constructiva de ambas partes será clave para garantizar una cooperación eficaz.

Eficacia de las investigaciones de la OLAF

11. El segundo objetivo clave de la propuesta es mejorar la eficacia de la OLAF. En anteriores informes especiales y dictámenes sobre la OLAF, el Tribunal formuló varias observaciones y recomendaciones relativas a la eficiencia y a la eficacia de sus investigaciones (véase el *anexo I*).

12. No obstante, en la propuesta solo se presenta un número limitado de cambios específicos basados en lo que la propia Comisión considera las «conclusiones más inequívocas» de su evaluación sobre el funcionamiento eficaz de la OLAF ([13]). A pesar de acoger favorablemente estas mejoras específicas, el Tribunal considera que no serán suficientes para contribuir a un aumento significativo de la eficacia en las investigaciones de la OLAF. En la propuesta no se responde a todas las conclusiones de la evaluación realizada por la Comisión, ni tampoco a las auditorías y dictámenes precedentes del Tribunal.

13. Según la Comisión, las modificaciones propuestas irán seguidas de una modernización exhaustiva del marco de la OLAF, pero hoy por hoy no se ha establecido un calendario para estas nuevas reformas de la OLAF ni se ha determinado claramente qué cuestiones se abordarán. La Comisión no pudo facilitar al Tribunal un plan de acción que demuestre un seguimiento sistemático de todas las conclusiones de la evaluación con plazos concretos. En opinión del Tribunal, es importante que la Comisión examine cuanto antes la eficacia general de las investigaciones de la OLAF, y en particular, la puntualidad de su trabajo y la recuperación de fondos.

Control externo del respeto de las garantías procedimentales

14. Conforme a la propuesta, la OLAF continuaría siendo un organismo administrativo sin competencias coercitivas (tales como la facultad de imponer sanciones a testigos por declaraciones falsas o de interceptar comunicaciones), que dependerá de instrumentos administrativos tales como los controles *in situ* para efectuar sus investigaciones. Las garantías procedimentales, que la OLAF debe respetar en todas sus investigaciones, fueron introducidas en 2013 ([14]).

15. En general, se considera que dichas garantías procedimentales reflejan correctamente los principios generales aplicables a las investigaciones administrativas ([15]). Sin embargo, el control externo de la aplicación de las garantías procedimentales sigue siendo insuficiente debido a que los órganos jurisdiccionales de la UE han mantenido reiteradamente que no puede introducirse un recurso de anulación frente a las actividades de investigación de la OLAF, incluidos sus informes finales ([16]).

([12]) No se solicitó al Tribunal que emitiera un dictamen sobre la propuesta de la Comisión para la creación de la Fiscalía Europea. En su próximo informe especial «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», el Tribunal señala ciertos riesgos ligados a la asignación de recursos y al trabajo interno de la Fiscalía Europea que, de no atenderse adecuadamente, podría afectar negativamente a su funcionamiento eficaz.

([13]) Dichos cambios específicos están relacionados con controles y verificaciones *in situ*, y la asistencia prestada por las autoridades nacionales, el acceso de la OLAF a la información sobre cuentas bancarias, el mandato de la OLAF relativo al fraude en el ámbito del IVA, la admisibilidad de las pruebas recogidas por la OLAF, y los servicios y las actividades de coordinación de la lucha contra el fraude.

([14]) Artículo 9 del Reglamento de la OLAF.

([15]) No obstante, se ha identificado una necesidad de aclarar, en particular, el derecho de acceso al expediente de la investigación. Véase la Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), Informe final, ICF Consulting Services Limited, septiembre de 2017, pp. 168-172, y véase también K. Ligeti, «The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence», IF/D/CONT/IC/2017-066, julio de 2017, p. 20.

([16]) La motivación de los órganos jurisdiccionales de la UE para denegar los recursos de anulación se basa en que las autoridades competentes siguen disponiendo de plena libertad para dar curso o no al informe de la OLAF. Véase K. Ligeti, «The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence», IF/D/CONT/IC/2017-066, julio de 2017, p. 22.

16. La introducción de una revisión judicial en las actividades de investigación efectuadas por la OLAF garantizaría un control eficaz e independiente de tales actos. En 2014, la Comisión propuso la creación de un Controlador de las garantías procedimentales ([17]). Sin embargo, en dicha propuesta (aún pendiente) se preveía solo un control no vinculante de las actividades de investigación de la OLAF.

17. Por tanto, el Tribunal considera necesario que las principales actividades de investigación efectuadas por la OLAF puedan someterse al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con el fin de garantizar que se han aplicado las garantías procedimentales.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

18. En la siguiente sección se exponen los comentarios del Tribunal sobre los dos principales objetivos de la propuesta: adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea y mejorar la eficacia de la función investigadora de la OLAF. Dicha sección abarca únicamente los artículos de la propuesta sobre los que el Tribunal formula observaciones específicas.

Adaptar el funcionamiento de la OLAF a la creación de la Fiscalía Europea

19. La cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea se rige por cuatro principios: cooperación estrecha, intercambio de información, complementariedad y no repetición del trabajo ([18]). En el presente dictamen se han tenido en cuenta estos principios al examinar los mecanismos propuestos de cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea.

Presentación de informes a la Fiscalía Europea y evaluaciones preliminares de la OLAF (artículo 12 quater*, apartado 5)*

20. Las instituciones, órganos y organismos de la UE, la OLAF y los Estados miembros deben comunicar a la Fiscalía Europea toda información relativa a los asuntos incluidos en su ámbito de competencia ([19]). Para lograrlo de forma eficaz, las instituciones, órganos y organismos de la UE podrán solicitar a la OLAF que realice una evaluación en su nombre para garantizar que dicha información esté suficientemente sustanciada y sea de buena calidad ([20]).

21. Aunque los órganos y organismos de menor tamaño podrían beneficiarse de la evaluación de la OLAF porque carecen de conocimiento experto en este ámbito, esta etapa adicional prolonga el tiempo que la información tarda en llegar a la Fiscalía Europea. Puesto que el tiempo es un factor esencial para que una investigación penal llegue a buen término, el éxito de cualquier acción posterior podría peligrar si estos órganos solicitan con demasiada frecuencia una evaluación preliminar. Al establecer un plazo máximo de dos meses para que la OLAF lleve a cabo una evaluación preliminar, la propuesta reduce este riesgo.

Apoyo de la OLAF a la Fiscalía Europea (artículo 12 sexies*)*

22. La propuesta establece que, en el curso de una investigación y a petición de la Fiscalía Europea, la OLAF tendría que proporcionarle información, análisis (incluidos análisis criminológicos), conocimiento experto y apoyo operativo, facilitar la coordinación de acciones de las autoridades administrativas nacionales y los órganos de la UE, y realizar investigaciones administrativas en apoyo de la Fiscalía Europea ([21]).

23. El valor añadido de las pruebas recogidas o analizadas por la OLAF en apoyo de una investigación penal dependerá de la capacidad de la Fiscalía Europea para emplearlas en un proceso penal. Por tanto, el Tribunal considera que es fundamental establecer expresamente en la propuesta que las normas relativas a las garantías procedimentales dispuestas en el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea ([22]) se apliquen también a los elementos de prueba recogidos por la OLAF. Se garantizaría así que las pruebas recabadas por la OLAF en nombre de la Fiscalía Europea sean admisibles ante los órganos jurisdiccionales nacionales al igual que las pruebas recogidas directamente por la Fiscalía Europea. Asimismo, respecto al control jurisdiccional de los actos procesales realizados por la OLAF en nombre de la Fiscalía Europea, la propuesta debería aclarar que el TJUE sigue siendo competente para controlar los actos procesales realizados por la OLAF en nombre de la Fiscalía Europea si están destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros.

24. La propuesta no se ocupa del posible seguimiento administrativo de las investigaciones efectuadas por la OLAF en nombre de la Fiscalía Europea. No existe ninguna disposición que exija a la OLAF remitir las pruebas que demuestren una irregularidad sin demora indebida a las instituciones, órganos y organismos de la UE con el objeto de garantizar la rápida recuperación de fondos desembolsados indebidamente con cargo al presupuesto de la UE, salvo que la Fiscalía Europea considere que dicha información interfiere en su investigación.

([17]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo que respecta al establecimiento de un Controlador de las garantías procedimentales, COM(2014) 340 final.
([18]) Artículo 101 del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea.
([19]) Artículo 24, apartado 1, del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea.
([20]) Véase el considerando 51 del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea y el artículo 12 *quater*, apartado 5, de la propuesta.
([21]) El artículo 12 *sexies*, que reproduce el artículo 101, apartado 3, del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea, sienta las bases del apoyo de la OLAF a la Fiscalía Europea.
([22]) Por ejemplo, el artículo 41 del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea establece el derecho a la información y a acceder a los documentos del caso, como se dispone en la Directiva 2012/13/UE.

Investigaciones complementarias (artículo 12 septies*)*

25. Con el objeto de evitar la repetición de trabajo entre la OLAF y la Fiscalía Europea, la OLAF no iniciará una investigación paralela sobre las mismas circunstancias ya investigadas por la Fiscalía Europea ([23]). Sin embargo, «en casos debidamente justificados», la OLAF podrá iniciar una investigación complementaria para adoptar medidas cautelares o de naturaleza financiera, disciplinaria o administrativa. Puesto que los procedimientos administrativos destinados a la recuperación de fondos indebidamente desembolsados con cargo al presupuesto de la UE pueden ser más eficientes y menos costosos que los procesos penales, es posible que exista una serie de casos donde la OLAF pueda actuar con rapidez.

26. La eficacia de las investigaciones complementarias dependerá de su puntualidad y de que exista suficiente información disponible para probar una irregularidad ([24]).

Intercambio de información (artículo 12 octies*)*

27. La propuesta y el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea prevén dos sistemas distintos de gestión de casos vinculados por un sistema de respuesta positiva o negativa. Actualmente, la propuesta no contenía detalles suficientes sobre el tipo de información que recibirían la Comisión y la OLAF de la Fiscalía Europea sobre las presuntas infracciones contra los intereses de la Unión notificadas, los casos archivados y los casos que deriven en una acusación. No obstante, dicha información es clave para adoptar una estrategia de lucha contra el fraude y, por consiguiente, debería especificarse en la propuesta ([25]).

Mejorar la eficacia de la función investigadora de la OLAF

28. La propuesta plantea modificaciones específicas para reforzar la eficacia de las investigaciones de la OLAF.

Controles y verificaciones in situ (artículo 3) y asistencia prestada por las autoridades nacionales (artículo 3, apartado 7, y artículo 7, apartado 3)

29. Conforme a varios estudios, en la evaluación de la Comisión ([26]) se constató que las diferencias en la interpretación del alcance de la aplicación de la legislación nacional y en el Derecho nacional suponen la fragmentación de las facultades de la OLAF ([27]).

30. Teniendo en cuenta una reciente sentencia del Tribunal General de la Unión Europea ([28]), en la propuesta se aclara que el Derecho nacional se aplica cuando un operador económico se opone a los controles y verificaciones *in situ* de la OLAF, y se aplica el Derecho europeo cuando no existe dicha oposición. Asimismo, la propuesta obligaría a las autoridades nacionales a asistir a la OLAF cuando un operador económico no colabore con este organismo ([29]).

31. La propuesta no establece claramente si la OLAF está facultada para entrar en las oficinas del correspondiente operador económico sin previo aviso, mientras que sí tiene derecho de acceso a los locales de las instituciones, órganos y organismos de la UE en las investigaciones internas ([30]). Con el fin de evitar que se interprete de manera diferente la cuestión de los derechos de acceso en función de la normativa nacional, el Tribunal propone que se precise si la OLAF posee dicha facultad de ejercer controles y verificaciones *in situ* en los locales de un operador económico tanto en las investigaciones internas como externas, siempre que las actividades de investigación se sometan a control jurisdiccional suficiente ([31]).

([23]) Artículo 12 *quinquies* de la propuesta, que reproduce el artículo 101, apartado 2, del Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea.
([24]) Próximo informe especial titulado «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas». Por tanto, podría añadirse un considerando específico al Reglamento de la OLAF.
([25]) Posteriormente, podrían concretarse más detalles en las modalidades de colaboración establecidas en la propuesta (artículo 12 *octies*, apartado 1).
([26]) M. Luchtman y J. Vervaele (eds.), «Investigatory powers and procedural safeguards; Improving OLAF's legislative framework through a comparison with other EU law enforcement authorities» (ECN/ESMA/ECB), 2017, y K. Ligeti, «The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence», IF/D/CONT/IC/2017-066, julio de 2017.
([27]) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.
([28]) Asunto T-48/16, Sigma Orionis/Comisión.
([29]) Artículo 3, apartado 7, y artículo 7, apartado 3.
([30]) Artículo 4, apartado 3.
([31]) Véanse los apartados 14 a 17 anteriores.

IVA (artículo 3, apartado 1, y artículo 12, apartado 5)

32. El Tribunal acoge favorablemente la aclaración de que el mandato de la OLAF también abarca el IVA conforme a sus recomendaciones previas ([32]) y a la reciente sentencia del TJUE en la que se precisaba que el fraude en materia de IVA se inscribe en el ámbito de aplicación del artículo 325 del TFUE y, por consiguiente, afecta a los intereses financieros de la UE ([33]). En la propuesta se brinda a la OLAF la posibilidad de intercambiar información con la red Eurofisc ([34]).

Acceso a la información sobre cuentas bancarias (artículo 7, apartado 3)

33. La propuesta prevé la obligación de las autoridades nacionales –en particular, las unidades de inteligencia financiera (UIF) creadas con arreglo a la quinta Directiva de lucha contra el blanqueo de capitales ([35]) y otras autoridades nacionales competentes– de transmitir información sobre cuentas bancarias a la OLAF de conformidad con la legislación nacional. Esta información podría consistir en datos sobre titulares de cuentas bancarias registrados en los registros nacionales centralizados de cuentas bancarias o en los sistemas nacionales de consulta de datos o, en casos debidamente justificados, el registro de operaciones.

34. El acceso a los datos, y en particular la información sobre los flujos de dinero, es clave para los órganos de investigación especializados en delitos económicos como el fraude o la corrupción ([36]). En la propuesta que nos ocupa, sin embargo, el acceso de la OLAF a la información sobre cuentas bancarias dependerá en gran medida de la asistencia prestada por las autoridades nacionales conforme a la legislación nacional, como ocurre en la actualidad. Esto supone que el acceso de la OLAF a la información sobre cuentas bancarias podría ser limitado en aquellos Estados miembros donde la legislación nacional limita la divulgación de dicha información a los órganos administrativos.

Admisibilidad de las pruebas recogidas por la OLAF (artículo 11, apartado 2)

35. Conforme al Reglamento de la OLAF, el principio básico de admisibilidad de los informes finales de la OLAF en los procedimientos administrativos y judiciales nacionales ha sido la norma de asimilación. La propuesta tiene por objeto aumentar el valor de los informes finales de la OLAF introduciendo el principio de admisibilidad: Los informes finales de la OLAF deberían someterse únicamente a una verificación de autenticidad. En los procesos judiciales distintos de los penales, este enfoque sustituye a la norma de asimilación, según la cual los informes finales de la OLAF constituyen elementos de prueba admisibles del mismo modo y en las mismas condiciones que los informes administrativos redactados por los inspectores de las administraciones nacionales. La principal motivación de esta propuesta es intensificar el seguimiento dado a las recomendaciones que figuran en dichos informes evitando que las autoridades judiciales nacionales repitan el trabajo de investigación ya realizado por la OLAF.

36. A pesar de acoger favorablemente el objetivo de la propuesta de aclarar la situación de los informes finales de la OLAF en procesos judiciales no penales, el Tribunal observa que en ella no se indica expresamente el carácter de las pruebas recogidas por la OLAF. Por tanto, el Tribunal recomienda que se precise que todas las pruebas justificativas de un informe de la OLAF y adjuntas al mismo deben considerarse admisibles en los procedimientos judiciales nacionales y de la UE.

Servicios de coordinación antifraude (artículo 12 bis*)*

37. Los servicios nacionales de coordinación antifraude se constituyeron conforme al Reglamento de la OLAF ([37]) con el objeto de facilitar la cooperación efectiva y el intercambio de información con la OLAF. Los Estados miembros disponen de una amplia facultad para decidir la organización, la función y las responsabilidades de tales servicios ([38]).

38. La propuesta resulta insuficiente puesto que solo aborda la cooperación de los servicios con la OLAF. Aunque la propuesta no puede imponer a los Estados miembros requisitos de organización, sí podría aclarar las funciones mínimas que los servicios de coordinación antifraude deben desempeñar, lo que contribuiría a que estos se aplicaran de manera más armonizada y eficaz en todos los Estados miembros.

([32]) Informe Especial n.º 24/2015 – «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica». El Tribunal recomendó que la Comisión y los Estados miembros eliminaran las barreras jurídicas que impiden el intercambio de información entre las autoridades administrativas, judiciales y policiales; que la OLAF y Europol tuvieran acceso a los datos sobre el IVA del sistema de intercambio de información (VIES) y de Eurofisc; y que la OLAF tenga competencias claras e instrumentos para investigar el IVA intracomunitario.

([33]) Véase C-105/14 Tarrico (y también C-617/10 Åkerberg Fransson).

([34]) Eurofisc es una red descentralizada de funcionarios de las administraciones tributarias y aduaneras de los Estados miembros que utilizan para el intercambio rápido de información sobre empresas y operaciones presuntamente fraudulentas. Fue creada con arreglo al Reglamento (UE) n.º 904/2010 del Consejo (DO L 268 de 12.10.2010, p. 1), modificado también por el artículo 1, apartado 12, del Reglamento (UE) 2018/1541 del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 904/2010 y (UE) 2017/2454 en lo que respecta a las medidas para reforzar la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DO L 259 de 16.10.2018, p. 1).

([35]) Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

([36]) Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de Evaluación de la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

([37]) Artículo 3, apartado 4.

([38]) ICF Consulting Services Limited, «Evaluation of the application of Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), final report», septiembre de 2017, página 102.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

39. La creación de la Fiscalía Europea modifica significativamente el marco jurídico e institucional y, si bien la OLAF sigue siendo un órgano autónomo e independiente encargado de proteger los intereses financieros de la UE a través de investigaciones administrativas, su trabajo en este ámbito cambiará. Un objetivo fundamental de la propuesta que se analiza en el presente dictamen es establecer normas *detalladas* para el funcionamiento de la relación entre la OLAF y la Fiscalía Europea. El Tribunal constató varias insuficiencias en este ámbito.

40. En primer lugar, la propuesta dispone que, en su apoyo a la Fiscalía Europea, la OLAF aplicaría sus propias garantías procedimentales con respecto a las personas sometidas a investigación, y no las previstas en el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea. La OLAF es un organismo administrativo, mientras que la Fiscalía Europea sigue procesos penales a los que se aplican garantías procesales más estrictas. Por consiguiente, existe el riesgo de que las pruebas recogidas por la OLAF a petición de la Fiscalía Europea (a diferencia de las recogidas por esta última directamente) no sean admisibles ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

41. En segundo lugar, la propuesta no aborda la función de la OLAF en la investigación de delitos que afecten a los intereses financieros de la UE cuando las partes interesadas sean tanto a Estados miembros participantes como no participantes en la Fiscalía Europea (casos transfronterizos). El Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea presentaba algunas incertidumbres en lo referente a la cooperación entre la Fiscalía Europea y las autoridades judiciales de los Estados miembros no participantes, lo que podría afectar a la cooperación entre la Fiscalía Europea y la OLAF.

42. Por último, en la propuesta se prevé que, en casos debidamente justificados, la OLAF podría efectuar investigaciones complementarias con vistas a adoptar medidas cautelares o acciones financieras, disciplinarias o administrativas. La propia eficacia de dichas medidas dependerá de las acciones que se apliquen para aumentar la eficacia general de la OLAF.

43. El trabajo del Tribunal y la propia evaluación de la Comisión han puesto de manifiesto que la OLAF necesita aumentar la eficacia de sus investigaciones: es importante abordar la puntualidad y la recuperación de fondos. La propuesta incluye un número limitado de medidas específicas, que, si bien merecen el beneplácito del Tribunal, no resuelven la cuestión general de la eficacia de las investigaciones administrativas de la OLAF. La Comisión también es consciente de ello, y tiene previsto realizar una modernización completa del marco de la OLAF. No obstante, hoy por hoy no se ha establecido un calendario para la reforma ni se ha determinado claramente qué cuestiones se abordarán.

44. Basándose en lo anterior, el Tribunal formula una serie de recomendaciones sobre la propuesta y las medidas a corto, medio y largo plazo.

45. El Tribunal recomienda que los órganos legislativos modifiquen la propuesta con los siguientes fines:

— Aclarar que, en los casos donde la OLAF efectúa investigaciones administrativas en nombre de la Fiscalía Europea, se aplican las normas relativas a las garantías procedimentales previstas en el Reglamento para la creación de la Fiscalía Europea y que, en este contexto, el TJUE seguirá siendo competente para revisar los actos procedimentales de la OLAF ([39]);

— Especificar el tipo de información que la Comisión y la OLAF deben recibir de la Fiscalía Europea para desempeñar correctamente su cometido de desarrollar políticas de la UE destinadas a la lucha contra el fraude ([40]);

— Garantizar que la OLAF trabaje en nombre de la Fiscalía Europea y recoja suficientes pruebas para demostrar una irregularidad, que la OLAF remita dicha información recabada a las instituciones, órganos y organismos de la UE sin demora indebida, con el fin de asegurar la recuperación rápida de fondos, salvo que la Fiscalía Europea considere que la información interfiere en su investigación ([41]);

— Especificar expresamente el estatus de las pruebas recogidas por la OLAF ante los órganos jurisdiccionales nacionales y de la UE, e introducir una obligación por la que la OLAF remita todas las pruebas que justifican sus informes finales y recomendaciones a los órganos responsables del seguimiento ([42]);

— Aportar mayor claridad sobre las funciones mínimas que deben desempeñar los servicios nacionales de coordinación antifraude, en particular, en lo concerniente a su función de coordinación de la acción contra el fraude de los Estados miembros en relación con los intereses financieros de la UE ([43]);

— Establecer que los informes de la OLAF constituyen actos que pueden «perjudicar a las personas afectadas» y, por tanto, deberán someterse a la revisión del TJUE;

— Aclarar la función de la OLAF en los casos en los que las partes interesadas sean Estados miembros participantes y no participantes de la Fiscalía Europea, teniendo en cuenta los futuros instrumentos jurídicos que abarcarán la cooperación judicial entre los Estados miembros participantes y no participantes de la Fiscalía Europea.

([39]) Artículo 12 *sexies*.
([40]) Artículo 12 *octies*
([41]) Artículo 12 *sexies*.
([42]) Artículo 11, apartado 2.
([43]) Artículo 12 *bis*.

46. A **corto plazo**, la Comisión debería pasar a la segunda etapa de su programa de modernización de la OLAF y abordar el problema general de su eficacia; para ello, deberá reconsiderar la función y las responsabilidades de la OLAF en la lucha contra el fraude en el gasto de la UE. En este sentido, podría dotarse a la OLAF de una función estratégica y de supervisión en las acciones de la UE relativas a la lucha contra el fraude ([44]).

47. Por último, a **medio plazo**, debería evaluarse la cooperación entre la OLAF y la Fiscalía Europea y, en su caso, adoptar posteriormente medidas legislativas. Esta evaluación debería abarcar al menos:

— un análisis que determine si podría reforzarse la lucha de la UE contra las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la UE reestructurando los órganos de la UE encargados de las investigaciones administrativas y penales;

— la necesidad de simplificar y consolidar en un único marco normativo todos los instrumentos jurídicos para combatir el fraude.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 15 de noviembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

([44]) Véase también el próximo informe especial titulado «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas».

ANEXO I

Dictámenes pertinentes e informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo

Dictámenes

Dictamen n.º 8/2005 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la asistencia mutua administrativa a fin de proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal *(presentado en virtud del artículo 280, apartado 4, del Tratado CE).* ([1])

Dictamen n.º 7/2006 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude(OLAF) *(presentado en virtud del artículo 280, apartado 4, CE).* ([2])

Dictamen n.º 6/2011 *(presentado con arreglo al artículo 325 TFUE)* sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1073/1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), y por el que se deroga el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 ([3]).

Dictamen n.º 8/2012 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal *(presentado con arreglo al artículo 325 TFUE)* ([4]).

Dictamen n.º 6/2014 *(presentado con arreglo al artículo 325 TFUE)* sobre una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo que respecta al establecimiento de un Controlador de las garantías procedimentales ([5]).

Dictamen n.º 1/2016 *(con arreglo al artículo 325 del TFUE)* sobre una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo que se refiere a la secretaría del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ([6]).

Informes especiales

Informe Especial n.º 1/2005 sobre la gestión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), acompañado de las respuestas de la Comisión *(con arreglo al artículo 248, apartado 4, segundo párrafo, del Tratado CE)* ([7]).

Informe Especial n.º 2/2011 «referente al seguimiento del Informe Especial n.º 1/2005 sobre la gestión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude».

Informe Especial n.º 24/2015 — «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica» *(con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE).*

Próximo informe especial: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas» *(con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE).*

([1]) DO C 313 de 9.12.2005, p. 1.
([2]) DO C 8 de 12.1.2007, p. 1.
([3]) DO C 254 de 30.8.2011, p. 1.
([4]) DO C 383 de 12.12.2012, p. 1.
([5]) DO C 419 de 21.11.2014, p. 1.
([6]) DO C 150 de 27.4.2016, p. 1.
([7]) DO C 202 de 18.8.2005, p. 1.

ANEXO II

Principales actos legislativos relacionados con las actividades de la OLAF

Decisión por la que se crea la OLAF

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.

Protección de los intereses financieros de la UE

Artículo 325 del TFUE

Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (la Directiva PIF)

Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo de 18 de diciembre de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas ([1])

Controles y verificaciones *in situ*

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 ([2])

Normas sobre protección de datos

Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos ([3])

Cooperación con la Fiscalía Europea

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 (la «Fiscalía Europea»)

Investigaciones internas en otras instituciones, órganos y organismos de la UE

Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEA), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica ([4])

Puede encontrarse más información en el sitio web de la OLAF: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_en

([1]) DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.
([2]) DO L 292 de 15.11.1996, p. 2.
([3]) DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.
([4]) DO 45 de 14.6.1962, p. 1385/62.

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

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES