

La traducción de esta página es automática [Enlace]. Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra política en materia de idiomas y de traducción [Enlace].

Decisión de la Defensora del Pueblo europea en la investigación conjunta 853/2020/KR sobre la decisión, adoptada por la Comisión Europea, de adjudicar un contrato a BlackRock Investment Management para que lleve a cabo un estudio sobre la integración de los objetivos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en las normas bancarias de la UE

Decisión

Caso 853/2020/KR - Abierto el 20/05/2020 - Decisión de 23/11/2020 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración)

Caso 1032/2020/KR - Abierto el 06/07/2020 - Decisión de 23/11/2020 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

Caso 1119/2020/KR - Abierto el 06/07/2020 - Decisión de 23/11/2020 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

El caso se refiere a la decisión adoptada por la Comisión Europea de adjudicar a BlackRock Investment Management un contrato para que lleve a cabo un estudio sobre la integración de los objetivos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en las normas bancarias de la UE. La Defensora del Pueblo abrió una investigación tras recibir reclamaciones presentadas por diputados del Parlamento Europeo y de una coalición de organizaciones de la sociedad civil. La investigación analizaba cómo la Comisión evaluó la oferta de la empresa en el marco del procedimiento de licitación para llevar a cabo el estudio.

La Defensora del Pueblo determinó que la oferta de la empresa despertaba cierta preocupación. En primer lugar, si un licitador tiene un interés financiero directo o indirecto en la evolución de un mercado debido a que invierte en dicho mercado o gestiona inversiones en el mismo, existe un riesgo evidente de que estos intereses puedan influir en el resultado de su labor en su propio beneficio. Esto se aplica a la empresa en cuestión. En segundo lugar, debido



a la ponderación aplicada por la Comisión en su evaluación, el precio tan bajo que la empresa ofreció optimizó sus posibilidades de asegurase el contrato. Conseguir el contrato puede permitir a la empresa obtener información e influir en un ámbito de inversión en crecimiento cada vez más importante para sus clientes y, por lo tanto, para la propia empresa.

La Defensora del Pueblo comparte la opinión de que existe una preocupación legítima sobre el riesgo de conflictos de interés que pueden afectar de manera negativa en la ejecución del contrato, ya que la empresa tiene un interés manifiesto en el desarrollo del futuro reglamento europeo que le afectará a ella misma y a sus clientes. Concluyó que la Comisión debería haber sido más rigurosa, y aportó una perspectiva más amplia para asumir, al proceder a verificar que, en cumplimiento de la normativa vigente, la empresa no estaba sujeta a un conflicto de intereses que pudiera afectar negativamente a su capacidad para ejecutar el contrato. No obstante, el no haberlo hecho no es motivo suficiente para considerarlo como un caso de mala administración, dadas las limitaciones que las normas de la UE en materia de adjudicación de contratos en este tipo de situaciones imponen al personal de la Comisión que adjudica el contrato.

La Defensora del Pueblo sugiere a la Comisión que actualice sus directrices en materia de procedimientos de adjudicación de contratos de servicios relacionados con políticas comunitarias, aclarando al personal cuándo se debe excluir a licitadores debido a conflictos de intereses que pueden afectar de manera negativa a la ejecución del contrato. La Defensora del Pueblo también sugiere a la Comisión que reflexione sobre si también es necesaria una actualización específica de las normas aplicables para hacerlas más relevantes en relación con las actuales ambiciones de la UE en materia de políticas. La UE prevé un periodo con niveles de gasto e inversión sin precedentes, que implicará inevitablemente importantes relaciones con el sector privado.

Esta Decisión se transmitirá también a los legisladores de la Unión Europea. Corresponde a los legisladores ponerse de acuerdo respecto al fundamento jurídico de la «transición verde», incluida la manera adecuada de influir en su desarrollo e implementación.

Antecedentes de la denuncia

- 1. La Comisión Europea está desarrollando herramientas y mecanismos para integrar los factores medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en el marco prudencial (riesgo) bancario de la UE y en las estrategias empresariales y las políticas de inversión de los bancos.
- 2. Este trabajo da seguimiento a una Resolución del Parlamento Europeo en la que se pedía un proyecto para desarrollar metodologías que pudieran ser utilizadas por los supervisores para evaluar y medir los riesgos medioambientales a los que pueden estar expuestos los bancos, incluidos los riesgos relacionados con la depreciación de activos debido a cambios en el marco regulador [1].



- **3.** En este contexto, el 30 de julio de 2019 la Comisión publicó una licitación para un estudio. El objetivo del estudio era esbozar la situación actual frente a tales riesgos e identificar los desafíos a la hora de abordar esta cuestión en general. El estudio es un primer paso en el desarrollo de herramientas y mecanismos futuros, sobre los que la Comisión está consultando más ampliamente. (Véase el anexo 1 para más detalles sobre la finalidad del estudio y las tareas del contratista).
- **4.** Antes de la fecha límite del 9 de octubre de 2019, la Comisión recibió nueve ofertas, incluida una de BlackRock Investment Management (UK) Limited [2] (en lo sucesivo, «BlackRock Investment Management» o «la empresa»). BlackRock Investment Management es parte de BlackRock Inc., que es el administrador de activos más grande del mundo, con **7,4 billones de dólares en activos** bajo administración. La compañía era el único gran gestor de inversiones en el grupo de licitadores.
- 5. Entre el 11 de octubre de 2019 y finales de noviembre de 2019, la Comisión evaluó las nueve ofertas. Entre el 28 de noviembre de 2019 y el 16 de diciembre de 2019, la Comisión aclaró determinados aspectos relacionados con la oferta de la empresa. El 30 de enero de 2020, la Comisión finalizó su evaluación de las ofertas. El 2 de marzo de 2020, la Comisión y BlackRock Investment Management firmaron el contrato. El 1 de abril de 2020, la Comisión hizo pública su decisión a la empresa sobre el contrato. (Véase el anexo 2 para más detalles sobre el calendario.)
- **6.** El 17 de abril de 2020, los denunciantes [3] escribieron a la Comisión expresando su preocupación por su decisión de adjudicar el contrato para este estudio a BlackRock Investment Management. Dado que la Comisión no respondió en el plazo de un mes, los demandantes recurrieron al Defensor del Pueblo, que abrió una investigación sobre la falta de respuesta de la Comisión.

La investigación

- **7.** El 5 de junio de 2020, la Comisión respondió a los denunciantes y posteriormente publicó su respuesta detallada a las cuestiones planteadas [4] .
- **8.** El 11 de junio, las demandantes presentaron observaciones al Defensor del Pueblo sobre la respuesta de la Comisión, pidiéndole que examinara el fondo de su reclamación. El Defensor del Pueblo evaluó el fondo y decidió que había motivos para proseguir la investigación.
- 9. Posteriormente se añadieron a la investigación dos denuncias similares [5] .
- 10. La investigación examina la decisión de adjudicar el contrato a BlackRock y la forma en que la Comisión evaluó la oferta de la empresa. En concreto, la investigación se centra en si la Comisión abordó adecuadamente el riesgo de conflictos de intereses cuando adjudicó el contrato en este caso.



11. El equipo de investigación del Defensor del Pueblo inspeccionó los documentos del expediente de la Comisión y celebró una reunión con representantes de la Comisión para debatir las cuestiones derivadas de la inspección. Los denunciantes comentaron la versión no confidencial [6] del informe que se elaboró después de dicha reunión [7] .

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

Por la Comisión

[8] Evaluación de los conflictos de intereses

- **12.** El Reglamento Financiero [9] establece la legislación de la UE sobre cómo se llevan a cabo los procedimientos de contratación pública financiados con cargo al presupuesto de la UE. El documento interno de la Comisión «vademécum sobre contratación pública» proporciona orientación al personal de la Comisión en este ámbito. 'Vade mecum' es un término latino que significa guía.
- **13.** La Comisión se refirió a una serie de disposiciones del Reglamento financiero pertinentes para esta investigación (véase el anexo 3). Entre estas disposiciones figura el requisito de verificar que un licitador [10] « no está sujeto a conflictos de intereses que puedan afectar negativamente a la ejecución del contrato». [11] La Comisión dijo que, antes de adjudicar el contrato en cuestión, había verificado que la empresa no estaba sujeta a ningún conflicto de intereses que pudiera afectar negativamente a la ejecución del contrato.
- 14. En este contexto, la Comisión señaló que la Dirección General competente, a saber, «Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales» (DG FISMA), así como el comité de evaluación [12] del procedimiento de licitación, conocían bien el modelo de negocio de la empresa y sus operaciones.
- **15.** La Comisión observó dos factores atenuantes. En primer lugar, la empresa hace inversiones en nombre de otros. En segundo lugar, la cartera de inversiones de la compañía es sustancial y cubre muchos sectores diversos, incluidas las inversiones en energías renovables, así como en combustibles fósiles, por ejemplo.
- **16.** La Comisión señaló que también había reflexionado sobre el hecho de que la empresa es miembro de dos organizaciones cuyo trabajo debería examinarse en virtud del contrato. [13] Esto, argumentó la Comisión, no era motivo de preocupación, ya que la influencia que la empresa tiene sobre estos flujos de trabajo se percibe como limitada debido a la naturaleza de afiliación de estas organizaciones.
- **17.** Además, la Comisión calificó el estudio de « *en gran medida de carácter técnico y analítico»*, consistente en el balance y la recopilación de pruebas. [14] La Comisión también dijo que el estudio elaborado será solo uno de los muchos informes, consultas y estudios realizados por la Comisión en el ámbito de las finanzas sostenibles [15] Por ello, y debido a la naturaleza de las tareas que deben emprenderse, la Comisión llegó a la conclusión de que no



había riesgos inmanejables en cuanto a las actividades de inversión de la empresa que pudieran afectar negativamente a su trabajo para el estudio.

- **18.** La Comisión indicó que, en los términos del contrato, la empresa « *tiene muy poca discreción en cuanto a la forma en que resume y presenta sus conclusiones* ». Además, dijo que el contrato « *no requiere que BlackRock Investment Management brinde asesoramiento a la Comisión sobre futuras políticas* ».
- **19.** La Comisión llegó a la conclusión de que la empresa i. no estaba excluida de participar en procedimientos de adjudicación sobre la base de los criterios aplicables [16], ii. satisfacía los criterios de selección y iii. había presentado una oferta que presentaba la mejor relación precio/calidad en comparación con las demás ofertas. [17]

Precio bajo

- **20.** Según la evaluación inicial de la Comisión, el precio de BlackRock Investment Management parecía ser *«anormalmente bajo en relación con el volumen del mercado establecido en el pliego de condiciones»* **[18]** . *Por consiguiente, la* Comisión le pidió que aclarara determinados elementos de su oferta, tal como debía hacerlo. [19]
- **21.** A este respecto, la Comisión pidió a la empresa que explicara su oferta financiera y si se beneficiaba de condiciones excepcionalmente favorables para prestar los servicios, incluso mediante la recepción de ayudas estatales. Además, la Comisión pidió a la empresa que demostrara que cumplía la legislación medioambiental, social y laboral aplicable. Tras su respuesta, la Comisión también pidió a la empresa que demostrara que el precio ofrecido era coherente con otros que había ofrecido a clientes del sector público.

Medidas de mitigación para prevenir conflictos de intereses

- 22. La Comisión señaló que la evaluación de los conflictos de intereses también es importante durante la fase de ejecución del contrato. En este sentido, dijo que la empresa está obligada a tomar todas las medidas necesarias para evitar cualquier conflicto de intereses. Si surge durante la fase de ejecución, la empresa debe tomar medidas inmediatas para rectificar la situación y notificarlo por escrito a la Comisión lo antes posible. Si se incumplieran estos términos, el contrato podría rescindirse.
- 23. La Comisión señaló que la oferta de la empresa había abordado cómo cumpliría su obligación de evitar conflictos de intereses a través de una barrera de información [20], entre el brazo asesor de la empresa, Blackrock Financial Markets Advisory, y el resto de la empresa, que garantiza: «separación física de las actividades del proyecto del grupo de inversiones de BlackRock y que la información relacionada con el estudio no fluye a otras partes del negocio de BlackRock» [21]. Esto fue considerado por la Comisión como una fortaleza de la oferta de esta empresa, ya que ninguna de las otras ofertas indicaba con tanto detalle cómo los licitadores se protegerían de conflictos de intereses durante la ejecución del contrato.
- **24.** La Comisión señaló que la eficacia de la barrera de información de BlackRock Investment Management está sujeta a pruebas periódicas por parte del propio departamento jurídico y de cumplimiento de la empresa, y por auditores internos y externos. En caso necesario, el contrato facultaría además a la Comisión, así como a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude



(OLAF), a comprobar o exigir una auditoría de la ejecución del contrato. [22]

Por los denunciantes

Evaluación de los conflictos de intereses

- **25.** Los denunciantes alegaron que el contrato no debería haberse adjudicado a la empresa en cuestión, ya que está sujeto a conflictos de intereses que pueden afectar negativamente a la ejecución del contrato.
- 26. En primer lugar, los denunciantes alegaron que la empresa gestiona importantes inversiones en grandes empresas de combustibles fósiles y bancos de importancia sistémica. Dado que ambos sectores podrían verse afectados por las nuevas normas sobre cuestiones ASG a escala de la UE, la empresa puede tratar de influir en la formulación de políticas de una manera que favorezca su negocio de gestión de inversiones. El contrato podría prestarse a ello, ya que el contratista tiene, como admitió la Comisión, cierta facultad discrecional en cuanto a las pruebas que tiene en cuenta y las mejores prácticas que identifica (véase el punto 18). Dado lo que se exige en el pliego de condiciones [23], esto no es solo hipotético, sino que es probable que suceda, dijeron. [24]
- **27.** Los denunciantes también argumentaron que la empresa tenía opiniones predeterminadas sobre cuestiones relacionadas con el estudio, ya que BlackRock es miembro de varios grupos de presión que han defendido un enfoque específico para la integración de los factores ASG en las normas de la UE para los bancos. [25]
- **28.** Los denunciantes sugirieron cautela con respecto a los factores atenuantes que la Comisión identificó. Dijeron que incluso si la empresa actúa solo como gerente de las inversiones de sus clientes, el conflicto de intereses sigue existiendo debido al interés financiero mutuo de la empresa y los clientes. Si las inversiones funcionan bien, ambas se benefician.
- 29. En cuanto a la diversa gama de inversiones que la empresa tiene bajo gestión, incluso en energías renovables, los denunciantes dijeron que eran muy conscientes de que BlackRock, en su opinión, había tratado recientemente de mejorar sus credenciales como gestor de inversiones sostenibles. [26] Sin embargo, se refirieron al análisis que afirma que BlackRock gestiona inversiones por valor de 17000 millones de dólares estadounidenses en desarrolladores de plantas de carbón que, junto con otras inversiones en combustibles fósiles, hacen sus inversiones en energías renovables, afirman, menor en este momento en comparación. [27]
- **30.** En segundo lugar, los denunciantes se refirieron a un conflicto de intereses profesional, ya que la empresa es miembro de dos organizaciones cuyo trabajo debe examinarse con arreglo al contrato (véase la nota a pie de página 13). Esto, argumentaron, equivale a un problema profesional contradictorio, tal como se define en el Reglamento Financiero [28] (véase el anexo 3), y debería haber sido un factor de inhabilitación. Los denunciantes señalan que la empresa ha comentado públicamente los méritos de las propuestas elaboradas en el contexto de estas



dos organizaciones afiliadas. Por ejemplo, cuando el *Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles del Instituto de Finanzas Internacionales* anunció su propia propuesta sobre una taxonomía de inversiones sostenibles, el CEO de BlackRock fue uno de los dos únicos representantes de la industria citados en el comunicado de prensa.

31. Por último, los denunciantes señalaron que, si bien la Comisión podría recabar aportaciones de diversas fuentes para informar su formulación de políticas en el ámbito del estudio, existe una diferencia entre ser contratado para realizar un estudio en profundidad, como en este caso, y simplemente presentar una de las muchas contribuciones a una consulta más amplia de la Comisión (véase también la nota a pie de página 15).

Precio bajo

32. Los denunciantes dijeron que también sospechaban el hecho de que una oferta de muy alta calidad, como la propia Comisión consideraba que la oferta seleccionada, se realizaría a solo el 50 % del precio umbral (véase la nota a pie de página 18).

Medidas de mitigación para prevenir conflictos de intereses

- **33.** Los denunciantes señalaron que el contrato y el pliego de condiciones especifican que deben recopilarse pruebas exhaustivas sobre las estrategias de los bancos en materia de ESG y, en particular, sobre la forma en que evalúan el riesgo. Los denunciantes dicen que, por lo tanto, presuponen que el contrato proporcionará a la empresa acceso a información no disponible para otros.
- **34.** Por lo que se refiere a la «barrera de la información» que la empresa afirma haber establecido [29], los denunciantes se preguntaron si la Comisión disponía de los medios para controlarlo adecuadamente.
- 35. Los denunciantes también se refirieron al comentario público [30] sobre otro contrato reciente entre la rama de consultoría de la empresa que también lleva a cabo el contrato para la Comisión, BlackRock Financial Markets Advisory, y una autoridad pública, a saber, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. [31] Este contrato menciona que « algunos altos ejecutivos de BlackRock pueden sentarse en la cima de la barrera de información entre [BlackRock's Financial Markets Advisory] Group y el resto de BlackRock. Debido al alcance de sus responsabilidades laborales, estas personas pueden tener acceso a la Información Confidencial en un lado de una pared mientras realizan tareas en el otro lado de la pared. Las Políticas y Procedimientos de Barreras de Información de BlackRock requieren que las personas sentadas en la parte superior del muro actúen con especial precaución para evitar la difusión indebida o el uso indebido de información confidencial de conformidad con las Políticas y Procedimientos de Barrera de Información de BlackRock. Los denunciantes advirtieron que, sobre la base de la información que está disponible públicamente, no puede descartarse que los ejecutivos de BlackRock también puedan estar sentados en la parte superior de la barrera de información aplicable al contrato con la Comisión. De ser así, estos ejecutivos de BlackRock podrían, según los demandantes, verse tentados a utilizar información confidencial relacionada con el contrato en las decisiones de gestión de inversiones.

Evaluación del Defensor del Pueblo



Evaluación del conflicto de intereses

- **36.** El Defensor del Pueblo entiende plenamente que, para hacer bien su trabajo en este ámbito, la Comisión se basa en parte en los recursos y la experiencia de la industria que también participa en la regulación. El Comisario Dombrovskis ha declarado que «está firmemente convencido de que la transición ecológica no puede ocurrir sin la plena participación del sector privado, ya que las inversiones públicas simplemente no serán suficientes » [32] . Por lo tanto, es importante que la Comisión consulte ampliamente y recopile toda la información pertinente para las cuestiones sobre las que prepara propuestas políticas.
- **37.** La cuestión en este caso es si era apropiado que la Comisión seleccionara una empresa para llevar a cabo un estudio, cuyo contenido se incorporará a la política que determinará cómo se supervisarán y regularán algunos de los intereses comerciales de esa empresa.
- **38.** Si bien este **no fue el primer contrato adjudicado a la empresa por la Comisión** [33] y su valor era relativamente bajo, el Defensor del Pueblo considera que pone de relieve el mayor desafío de cómo la Comisión puede fomentar la participación del sector privado mundial en determinados ámbitos políticos, al tiempo que se protege de cualquier posible influencia indebida de ese mismo sector.
- **39.** En el contexto de la contratación pública de contratos de servicios relacionados con las políticas, la Comisión debe aplicar las normas relativas a los conflictos de intereses que puedan afectar a la ejecución equitativa del contrato. Todos los licitadores que no estén excluidos de participar en los procedimientos de adjudicación y que cumplan los criterios de selección deben recibir el mismo trato.
- **40.** El Reglamento Financiero establece que se adjudicará un contrato siempre que el poder adjudicador haya verificado que el licitador no está sujeto a conflictos de intereses que puedan afectar negativamente a la ejecución del contrato. [34] Al realizar esta evaluación, la Comisión solo puede excluir a un licitador de un procedimiento de contratación si la situación de conflicto de intereses a la que se refiere es real y no hipotética [35]. Como han declarado los tribunales europeos, la exclusión de un licitador en caso de conflicto de intereses es esencial cuando no existe una solución más adecuada para evitar cualquier violación de los principios de igualdad de trato de los licitadores y transparencia [36].
- **41.** El Defensor del Pueblo observa que en este caso muchos, si no todos, los licitadores podrían haber tenido consideraciones estratégicas al licitar para el estudio. Todos los licitadores también podrían haber tenido un interés «concreto» en el resultado del estudio, si solo fuera que su análisis en el estudio fuera recibido positivamente por la Comisión y otras partes interesadas.
- **42.** El Defensor del Pueblo observa, no obstante, que existe una diferencia entre 1) los intereses legítimos que pueden tener los licitadores en mejorar sus credenciales como expertos reconocidos en un ámbito -a través del trabajo del sector público- con el fin de garantizar futuros contratos en ese ámbito, y 2) el interés que un licitador puede tener en influir en la *evolución* de un mercado en el que el resultado del contrato público puede tener un impacto. Si



un licitador tiene un interés financiero directo o indirecto en la evolución de un mercado, porque invierte en ese mercado, o gestiona inversiones en ese mercado, existe un claro riesgo de que su trabajo pueda verse influido por esos intereses.

- **43.** Es probable que los cambios en el marco regulador financiero de la UE por lo que respecta a las cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza influyan en la capacidad de los agentes pertinentes del mercado para lograr un buen rendimiento de las inversiones sobre los activos que gestionan. En este caso, el objetivo del estudio es informar cómo la UE puede adaptar su marco regulador, con el fin de garantizar que los objetivos ASG se tengan más en cuenta en la política financiera (véanse las notas a pie de página 23 y 24). Esto, en opinión del Defensor del Pueblo, podría afectar a la actividad principal de empresas como BlackRock Investment Management. Además, la empresa podría beneficiarse de los conocimientos adquiridos sobre el sistema regulador de la UE y del aumento de su red de contactos que dicho estudio ayudaría a facilitar.
- **44.** El Defensor del Pueblo observa que la Comisión tenía conocimiento del modelo de negocio de la empresa y de sus operaciones (puntos 14 y 15).
- **45.** Los intereses de la empresa se sirven, por supuesto, si los activos que administra en nombre de sus clientes, o los activos que posee, aumentan de valor.
- **46.** El mero hecho de tener un interés financiero relacionado con el mercado en el que el resultado del estudio pueda tener un impacto, podría ser suficiente para argumentar que existe un riesgo de conflicto de intereses que puede afectar negativamente a la ejecución del contrato que es real, y no meramente hipotético. Esto se debe a que la Comisión necesita que el estudio se lleve a cabo de forma independiente para informar y servir a un proceso político que debe redundar en el mejor interés de la Unión, y no en el de ningún interés especial. El resultado del estudio también debe ser reconocido como legítimo a los ojos del público, una razón crítica adicional para evitar cualquier percepción de un conflicto de intereses. Si se percibe que la empresa que realiza el estudio tiene un interés privado que podría estar en desacuerdo con esto, existe un riesgo.
- **47.** El Defensor del Pueblo observa también que la empresa en cuestión ha tratado de influir en los procesos normativos y normativos en el ámbito de los objetivos medioambientales, sociales y de gobernanza para los bancos. [37] Además de estas interacciones directas con los responsables políticos, el Defensor del Pueblo observa la participación de la empresa en los organismos dirigidos por la industria cuyo trabajo tuvo que tener en cuenta el adjudicatario (véase el punto 30). Tales actividades de cabildeo son totalmente legítimas. Sin embargo, el hecho de que existan indica que la empresa tiene interés en influir en la evolución de las políticas en este ámbito.
- **48.** Es razonable suponer que el equipo asesor de Blackrock Financial Markets es consciente de las preferencias de política pública de la compañía.
- 49. La comprensión del contrato por parte del Defensor del Pueblo, basada en el pliego de



condiciones, es que está diseñado para incorporarse a los procesos normativos y normativos. Su carácter «técnico y analítico» no desvirtúa eso ni disminuye su relevancia futura. Además, la Comisión observa el alto nivel de interacción entre ella y la empresa prevista durante el desarrollo del estudio. Si bien la Comisión toma nota de ello en el contexto de su supervisión del contrato, dicha interacción ofrece nuevas oportunidades para que la empresa amplíe sus contactos.

- 50. También es importante señalar que la empresa tiene cierta discreción en cuanto a la forma en que resume y presenta sus conclusiones en virtud del contrato. Esto implica un riesgo concebible de que la empresa pueda permitir que sus preferencias de política pública influyan en sus acciones al «cumplir los términos de un contrato de servicio». La Comisión alegó que existe muy poco riesgo de que esto ocurra debido a la «naturaleza del contrato», que describió como de carácter técnico y analítico en gran medida. La Comisión alega que la verificación de la naturaleza de los servicios que deben prestarse es en sí misma suficiente para determinar la existencia de un conflicto de intereses profesional. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que una evaluación de cualquier posible conflicto de intereses profesionales debe ser mucho más rigurosa y forense en casos como este en los que una empresa global altamente influyente se presenta a un contrato de relativamente bajo valor comercial en términos del precio pagado.
- 51. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que estas cuestiones deberían haberse examinado con mucha más profundidad durante el desarrollo del procedimiento de adjudicación de contratos. No hacerlo significaba que la decisión de adjudicar el contrato a la empresa no ofrecía garantías suficientes en cuanto a la eliminación de dudas legítimas sobre el riesgo de conflictos de intereses que pudieran afectar negativamente a la ejecución del contrato, como exigen las normas. [39] Sin embargo, no abordar adecuadamente el riesgo de conflictos de intereses en este caso concreto no alcanza el umbral de mala administración debido a las limitaciones del Reglamento Financiero. La definición pertinente en este código normativo de lo que constituye un conflicto de intereses y el artículo pertinente que figura en el considerando 104 y en el artículo 167 (véase el anexo 3) son demasiado vagos para ser útiles en una situación tan específica. El Defensor del Pueblo toma nota de que la decisión de adjudicar dichos contratos en virtud del Reglamento Financiero se adopta a nivel de personal, y no a nivel político. En este contexto, dado que el Comisario Dombrovskis ha reconocido la necesidad de una contribución significativa del sector privado en la agenda verde de la UE, no parece que hasta la fecha se hayan intentado explorar las implicaciones de esto con respecto a la adjudicación de contratos. Existe un gran interés comercial para las empresas no solo para asegurar contratos, sino más bien para ganar influencia sobre las instituciones de la UE a medida que avanzan para legislar en apoyo de la transición ecológica.
- **52.** El Defensor del Pueblo también considera que el documento de orientación interna de la Comisión, el «vademécum sobre contratación pública», no proporciona suficiente claridad al personal de la Comisión sobre la cuestión de la evaluación de los conflictos de intereses que podrían afectar negativamente a la ejecución del contrato por parte de un licitador, en particular en el contexto de los contratos de servicios relacionados con las políticas.

Precio bajo



- **53.** BlackRock Investment Management parecía comprometer recursos de alta calidad y costosos a la oferta. Al mismo tiempo, propuso una oferta financiera de poco más de la mitad del valor máximo estimado inicial del contrato.
- **54.** Las normas y procedimientos establecidos en el Reglamento financiero obligan al personal de la Comisión a obtener, por escrito, detalles sobre el precio o los costes que el licitador considere pertinentes y a dar al licitador la oportunidad de presentar sus observaciones (véanse la nota a pie de página 19 y el punto 21). El Defensor del Pueblo es consciente de que las personas encargadas de llevar a cabo el procedimiento procuran actuar de conformidad con estas disposiciones de la ley.
- 55. No obstante, es cuestionable si el Reglamento financiero permitiría formular las preguntas correctas en este caso. La Comisión no se ocupó de las cuestiones que constituyen el núcleo de las quejas a través del interrogatorio apropiado de la oferta de BlackRock Investment Management y la posibilidad de un conflicto de intereses. Es evidente que las preguntas planteadas a una empresa del tamaño, la riqueza y la influencia global como BlackRock, es la compañía de gestión de activos más grande del mundo, deben adaptarse en consecuencia si se lleva a cabo una evaluación adecuada de su oferta. Sobre la cuestión del precio muy bajo, por ejemplo, se preguntó a la empresa, de conformidad con el Reglamento Financiero, si estaba recibiendo ayudas estatales y si cumplía la legislación medioambiental, social y laboral aplicable (la razón es que la empresa pudo haber estado en condiciones de socavar a sus competidores porque no se estaba adhiriendo a las mismas leyes que se les aplican). La Comisión también pidió a la empresa que demostrara que el precio ofrecido era coherente con otros que había ofrecido a clientes del sector público. No está claro cómo la respuesta «sí» a esta pregunta podría haber tranquilizado a la Comisión en cuanto a si el precio anormalmente bajo, más la muy alta calidad de la oferta, estaba motivado por el interés estratégico de la empresa en afirmar su influencia en la evolución de los mercados en cuestión y obtener información sobre el sistema regulador de la UE. Por el contrario, la respuesta que se le dio debería haber sido motivo de preocupación.
- **56.** El Defensor del Pueblo opina que la Comisión debería haber explorado otros posibles riesgos relacionados con el bajo precio. Por ejemplo, como se ha señalado anteriormente, existe el riesgo de que la empresa no persiga el objetivo comercial normal de obtener un beneficio mediante la obtención de un contrato, o incluso tratando de mejorar su reputación como experto en la zona, aunque esto puede haber sido un factor dado su interés reciente en el área ESG. Más bien, la empresa puede haber intentado ganar este contrato porque le dio la oportunidad de influir y comprender, desde dentro, la formulación de políticas de la Comisión en ámbitos que afectan a sus intereses, incluido su «giro» de 2020 hacia ESG. [40]
- **57.** La Comisión dijo al Defensor del Pueblo que no le corresponde especular sobre la motivación de una empresa en la búsqueda de un contrato. El Defensor del Pueblo entiende la renuencia a arriesgarse a un procedimiento injusto mediante la introducción de lo que podría considerarse como preguntas subjetivas sobre la motivación. Sin embargo, la obligación de tratar por igual a los demandantes no exime a la Comisión de su obligación de examinar críticamente todos los factores que puedan afectar a la ejecución de un contrato, y no todos los



cuales se aplican por igual a todas las empresas licitadoras.

Medidas de mitigación para prevenir conflictos de intereses

- **58.** Por lo que se refiere al «obstáculo de información» que tiene la empresa (véase la nota a pie de página 20), el Defensor del Pueblo considera que la necesidad misma de tal barrera de información indica, en sí misma, que la empresa es consciente de posibles conflictos de intereses que podrían afectar negativamente a su ejecución del contrato.
- **59.** Aunque la barrera de la información tuviera éxito en cuanto a evitar que la información específica obtenida en el marco del contrato se utilizara directamente para ayudar a la empresa en sus decisiones de inversión, no garantizaría en modo alguno que su personal que trabaja en el proyecto de la Comisión no se viera influido por los intereses estratégicos generales de la empresa. También es posible que el personal se mueva entre los dos brazos de la empresa como parte de la movilidad normal del personal.
- **60. Por lo tanto, el** Defensor del Pueblo considera cuestionable que una barrera de información entre el equipo de consultoría y el resto de la empresa mitiga realmente el interés de la empresa en la ejecución de este estudio y en los conocimientos obtenidos al realizarlo (véase también el punto 48).

Conclusión

61. A la luz de sus obligaciones en virtud del Reglamento Financiero y de la información que tenía, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión debería haber estado más atenta a la hora de verificar que la empresa no estaba sujeta a un conflicto de intereses que pudiera afectar negativamente a la ejecución del contrato. La decisión de adjudicar el contrato a la empresa no ofrecía garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima sobre el riesgo de conflictos de intereses que pudieran afectar negativamente a la ejecución del contrato. Era dudoso que la Comisión llegara a la conclusión de que no había motivos jurídicos para excluir a BlackRock Investment Management del procedimiento de contratación pública. Sin embargo, **el Defensor del Pueblo considera que este caso plantea cuestiones que son mejor examinadas por los legisladores de la UE** .

Sugerencias

Sobre la base de la investigación sobre estas reclamaciones, el Defensor del Pueblo formula las siguientes sugerencias a la Comisión Europea:

1. La Comisión debe proporcionar directrices más claras sobre los posibles conflictos de intereses para ayudar a su personal que se ocupa de los procedimientos de contratación pública de contratos de servicios relacionados con las políticas.



2. La Comisión debe reflexionar sobre si es necesaria una actualización específica del Reglamento Financiero, a fin de reforzar las disposiciones sobre posibles conflictos de intereses.

Se informará de esta decisión a los denunciantes y a la Comisión.

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 23.11.2020

ANEXOS

Anexo 1 — Finalidad del estudio y tareas del contratista

En el anuncio de adjudicación del contrato, la Comisión describió el objetivo del estudio como « proporcionar [..] aportaciones para facilitar la consecución de los siguientes objetivos:

- integrar los riesgos medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en los procesos de gestión de riesgos de los bancos de la UE;
- integrar los riesgos ASG en la supervisión prudencial de la UE;
- integrar los objetivos ASG en las estrategias empresariales y políticas de inversión de los bancos de la UE. [..]

[BlackRock Investment Management] tendrá que llevar a cabo las siguientes tareas:

I. identificación y evaluación de las mejores prácticas/principios para la integración de los riesgos ASG en los procesos de gestión de riesgos de los bancos de la UE;

II. identificación y evaluación de las mejores prácticas/principios para la integración de los riesgos ASG en la supervisión prudencial de la UE;

III. análisis de los obstáculos al desarrollo de un mercado de la UE que funcione correctamente para las finanzas ecológicas y la inversión sostenible y la identificación de instrumentos y estrategias adecuados para promover la ampliación de las finanzas ecológicas y del mercado de



productos financieros sostenibles .» [41]

Anexo 2 — Horario

Acciones de la Comisión

Acciones de BlackRock Investment Management

30/07/2019

La Comisión publicó la licitación [Enlace] (referencia: FISMA/2019/024/D).

24/09/2019

El comité de evaluación es nombrado por el ordenador competente.

09/10/2019

«Plazo para la presentación de ofertas»

La Comisión recibió nueve ofertas.

La empresa presentó su oferta.

11/10/2019

«Apertura de ofertas»

Posteriormente, la Unidad de Recursos comprobó el «Sistema de detección temprana y exclusión» por lo que respecta a las ofertas recibidas.

21/10/2019

El comité de evaluación debatió las ofertas recibidas, en particular los criterios de no exclusión y selección.

06/11/2019

El comité de evaluación evaluó los requisitos mínimos y los criterios de adjudicación.

20/11/2019



El comité de evaluación evaluó los criterios de adjudicación (finales).

28/11/2019

El ordenador pidió a la empresa que aclarara lo que parece ser un precio anormalmente bajo para su oferta.

06/12/2019

La empresa respondió a la solicitud de aclaración.

12/12/2019

El ordenador solicitó a la empresa aclaraciones adicionales sobre el precio aparentemente anormalmente bajo.

16/12/2019

La empresa respondió a la solicitud de aclaración.

30/01/2020

El comité de evaluación finalizó el informe de evaluación.

06/02/2020

El ordenador aprueba el contenido del informe de evaluación.

El ordenador adjudicó el contrato a BlackRock Investment Management.

02/03/2020

La Comisión y BlackRock Investment Management firmaron el contrato de servicios (referencia: FISMA/2019/024/D1/OP/ST).

La duración del contrato es de 12 meses.

13/03/2020

Según el Registro de Transparencia de la UE, la empresa se reunió con el Director General de la DG FISMA para debatir temas relacionados con «[Unión de los Mercados de Capitales], Sostenibilidad y regulación del Fondo.

01/04/2020



La Comisión publicó la adjudicación del anuncio de licitación.

Anexo 3 — Disposiciones pertinentes del Reglamento Financiero

La Comisión, en la reunión de inspección con el equipo de investigación, destacó las siguientes disposiciones del Reglamento Financiero [42] como pertinentes para la investigación:

Considerando 104, que dice:

« Es conveniente que se identifiquen y traten de manera distinta los diferentes casos normalmente denominados situaciones de conflicto de intereses. El concepto de «conflicto de intereses» debe utilizarse únicamente en los casos en que una persona o entidad con responsabilidades de ejecución presupuestaria, auditoría o control, o un funcionario o agente de una institución de la Unión o de autoridades nacionales de cualquier nivel, se encuentre en tal situación. Los intentos de influir indebidamente en un procedimiento de adjudicación u obtener información confidencial deben tratarse como faltas profesionales graves que pueden dar lugar al rechazo del procedimiento de adjudicación o a la exclusión de los fondos de la Unión. Además, los operadores económicos pueden encontrarse en una situación en la que no deben ser seleccionados para ejecutar un contrato debido a un conflicto de intereses profesional. Por ejemplo, una empresa no debe evaluar un proyecto en el que haya participado o un auditor no debe estar en condiciones de auditar las cuentas que haya certificado previamente .»

El artículo 167, en el que se especifican los criterios que deben seguirse durante la adjudicación de los contratos, que incluye el punto 1):

« Los contratos se adjudicarán sobre la base de criterios de adjudicación siempre que el Órgano de Contratación haya verificado lo siguiente: [..]

C) el candidato o licitador cumple los criterios de selección especificados en los pliegos de la contratación y no está sujeto a conflictos de intereses que puedan afectar negativamente a la ejecución del contrato.».

El artículo 171 sobre la anulación del procedimiento de contratación, que dice:

«El Órgano de Contratación podrá, antes de la firma del contrato, anular el procedimiento de contratación sin que los candidatos o licitadores tengan derecho a reclamar indemnización alguna.

La decisión se justificará y se pondrá en conocimiento de los candidatos o licitadores lo antes



posible.»

Anexo I sobre contratación pública.

[1] Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 2018, sobre finanzas sostenibles (referencia: 2018/2007(INI). Véase:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0215 EN.pdf [Enlace].

- [2] BlackRock Investment Management (UK) Limited ofrece servicios de gestión de inversiones, incluida la gestión de carteras, planificación financiera y soluciones de asesoramiento.
- [3] Un grupo de diputados al Parlamento Europeo.
- [4] Véase:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200605-letter-ev [Enlace].

- [5] Uno de otros dos diputados al Parlamento Europeo y otro de un grupo de la sociedad civil.
- [6] Véase: https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/132525 [Enlace].
- [7] Véase: https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/135316 [Enlace].
- [8] El anexo 2 contiene una visión general del procedimiento administrativo seguido por la Comisión para adjudicar el contrato.
- [9] Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, véase: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046 [Enlace].
- [10] El Reglamento Financiero habla de «licitadores». El Defensor del Pueblo Europeo prefiere utilizar el sinónimo de «oferta».
- [11] De conformidad con el artículo 167, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero.
- [12] Un comité de cinco miembros de tres servicios diferentes de la Comisión.
- [13] El contrato requiere que el adjudicatario tenga en cuenta el trabajo de 12 organizaciones que trabajan en finanzas sostenibles. Los dos de los cuales BlackRock es miembro son el Grupo de Trabajo de la Junta de Estabilidad Financiera sobre Divulgación Financiera



Relacionada con el Clima (TCFD) y el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles (SFWG) del Instituto de Finanzas Internacionales (IIF).

- [14] La empresa también tiene la oportunidad de proponer qué otras partes interesadas participarán, ya que se encargará de organizar dos talleres con las partes interesadas.
- [15] Tal como los informes del «Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Finanzas Sostenibles» (HLEG) y de un Grupo Técnico de Expertos en Finanzas Sostenibles (TEG). Estos grupos de expertos de la Comisión se crearon para prestar asesoramiento sobre: I) consideraciones generales para incluir la sostenibilidad y los factores ASG en el sector financiero, y ii) incluir factores ASG en áreas específicas o segmentos de mercado. Otro ejemplo es el informe sobre una taxonomía de la UE que se adoptó el 9 de marzo de 2020:

https://ec.europa.eu/info/files/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en [Enlace] . La Comisión también ha consultado ampliamente sobre la cuestión de las finanzas sostenibles.

- [16] Según se establece en el artículo 136 del Reglamento Financiero.
- [17] De acuerdo con los criterios de adjudicación, la calidad técnica de las ofertas representa el 70 % de la puntuación global y el precio representa el 30 % de la puntuación global.
- [18] BlackRock Investment Management ofreció hacer el contrato por 280,000 EUR, mientras que el valor total estimado inicial del contrato fue de 550,000 EUR.
- [19] De conformidad con el anexo 1, punto 23, del Reglamento Financiero.
- [20] https://www.blackrock.com/financial-markets-advisory/about-fma#information-barriers [Enlace].
- [21] Véase:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200612-information-awarding-contract_0.pdf [Enlace].

- [22] De conformidad con el artículo II.24.1.
- [23] Para el pliego de condiciones, véase: https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-document.html?docId=57784 [Enlace].
- [24] Concretamente, los denunciantes se refirieron a lo siguiente del pliego de condiciones: « los resultados del estudio se incorporarán, entre otras cosas, a la línea de trabajo para la aplicación del Plan de Acción de la Comisión sobre Finanzas Sostenibles, en particular la acción 8, y en el trabajo [de la Autoridad Bancaria Europea] relacionado con el mandato de la DRC [..] ». La acción 8 del Plan de Acción obliga a la Comisión a «explorar la viabilidad de la inclusión de los riesgos asociados con el clima y otros factores medioambientales en las políticas de gestión de riesgos de las entidades ». El «Plan de Acción sobre Finanzas Sostenibles» de la Comisión se puso en marcha en respuesta a las recomendaciones políticas del Grupo de



Expertos de Alto Nivel sobre Finanzas Sostenibles (HLEG), véase: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf [Enlace]. BlackRock contribuyó en ese momento al trabajo del HLEG, véase: https://bit.ly/3jkmloC [Enlace].

[25] Por ejemplo, BlackRock es miembro corporativo de la Asociación Europea de Gestión de Fondos y Activos, que publicó una respuesta al documento de consulta de la AEVM sobre la integración de los riesgos y factores de sostenibilidad en la legislación pertinente para los gestores de fondos, véase: http://www.efama.org/Publications/Public/AIFMD/19-4018.pdf [Enlace]. BlackRock también es miembro de la Asociación para los Mercados Financieros en Europa (AFME), un representante de intereses del sector financiero que comentó públicamente sobre temas relacionados con el estudio sobre riesgos y objetivos ESG, ver: https://www.afme.eu/Portals/0/DispatchFeaturedImages/20200226%20State%20of%20Play%20-%20Sustainable% [Enlace]. BlackRock también figura como miembro corporativo de la Asociación Europea de Gestión de Fondos y Activos, que publicó una respuesta al documento de consulta de la AEVM sobre la integración de los riesgos y factores de sostenibilidad en la legislación pertinente para los gestores de fondos. http://www.efama.org/Publications/Public/AIFMD/19-4018.pdf [Enlace].

[26] Véase, por ejemplo, la carta anual de BlackRock del 14 de enero de 2020, titulada «Una remodelación fundamental de las finanzas»:

https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter [Enlace].

- [27] Véase: https://urgewald.org/medien/blackrocks-new-policy-affects-less-20-coal-industry [Enlace].
- [28] Véase el considerando 104 del Reglamento Financiero
- [29] Para evitar la información a la que su brazo de consultoría obtiene acceso como resultado de su trabajo en el estudio que se comparte con el brazo de inversión de la empresa.

[30] Véase:

https://ourfinancialsecurity.org/2020/05/blog-can-blackrock-benefit-from-inside-information-from-fed-facilities/ [Enlace].

BlackRock Financial Management, Inc. fue seleccionado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York. El acuerdo establece detalles en relación con los «procedimientos de reducción de la información y conflictos de intereses», véanse, en particular, el artículo 18.4 y la prueba G:

https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/markets/SMCCF_Investment_Management_Agreement.pdf [Enlace].

[32]

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200605-letter-ev [Enlace].



[33] Véase: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:164939-2017:TEXT:EN:HTML [Enlace]

.

- [34] De conformidad con el artículo 167 del Reglamento Financiero.
- [35] Véase la sentencia de 18 de abril de 2007, *Deloitte Business Advisory / Comisión*, T-195/05, apartado 67:

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=60915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=Ist&dir=[Enlace].

[36] Véase la sentencia de 13 de octubre de 2005, *Intrasoft International/Comisión*, T-403/12, apartado 76: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=169641&doclang=EN [Enlace].

[37] Por ejemplo, el Registro de Transparencia de la UE incluye detalles de las reuniones que BlackRock tuvo con la Comisión:

https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=51436554494-18 [Enlace]. Los detalles de las reuniones con BlackRock organizadas por la DG FISMA, incluida la información relacionada con los objetivos ASG, pueden consultarse aquí: https://www.asktheeu.org/en/request/documents_related_to_meetings_be [Enlace].

- [38] Para ejemplos, véanse las notas a pie de página 13, 24, 25, 26 y 37.
- [39] Véase la letra c) del artículo 167 del Reglamento Financiero.

[40]

https://www.blackrock.com/institutions/en-us/insights/market-pulse/examining-esg-and-sustainability

- [41] Véase: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:165869-2020:TEXT:EN:HTML [Enlace]
- [42] Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, véase:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046 [Enlace].