

Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 709/2002/JMA contra la Comisión Europea

Decisión

Caso 709/2002/JMA - Abierto el 05/06/2002 - Decisión de 20/10/2003

Estrasburgo, xx Month xxxx

Estimado Sr. X:

El 10 de abril de 2002 presentó Ud., en representación de una asociación española, una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo contra la Comisión Europea. En su reclamación Ud. denunciaba la forma en que los servicios de la Comisión llevaron a cabo la inspección de las bodegas de su propiedad en septiembre de 2000, y su posterior decisión de solicitar el reembolso de parte de la ayuda comunitaria. El 6 de junio de 2002, Ud. me remitió unos documentos adicionales.

El 5 de junio de 2002 transmití su reclamación al Presidente de la Comisión Europea. El 18 de junio de 2002 remití a la Comisión la información adicional que Ud. me había enviado. El informe de la Comisión me fue enviado el 2 de octubre de 2002 y la institución me remitió información adicional el 4 de noviembre de 2002. Le envié todos los documentos de la Comisión junto con una invitación a que formulase sus observaciones, si así lo deseaba. Usted me envió sus observaciones el 27 de noviembre de 2002.

Le escribo para comunicarle los resultados de las investigaciones que he llevado a cabo. Le ruego que disculpe la prolongada tramitación de su reclamación.

RECLAMACIÓN

Según el demandante, los hechos son, en síntesis, los siguientes:

El 12 de diciembre de 1996, la organización del demandante(en adelante Y), representada por el demandante, firmó un acuerdo con las autoridades responsables del programa comunitario Leader II. Y se convirtió así en un grupo de acción local (GAL) para la distribución de los fondos comunitarios Leader II.

Tras una investigación de los servicios de la Comisión sobre la gestión de los fondos



comunitarios, las autoridades españolas responsables solicitaron a Y que facilitara una serie de documentos el 14 de marzo de 2000. Del 25 al 29 de septiembre de 2000, los servicios de la Comisión llevaron a cabo una inspección en la sede de Y, así como en seis de las empresas que se habían beneficiado de la financiación de Y. Como resultado de la inspección, la Comisión emitió una solicitud de reembolso de parte de los fondos concedidos a Y, y distribuidos a sus empresas asociadas el 13 de noviembre de 2000. La decisión fue notificada a Y el 20 de noviembre de 2000.

En febrero de 2001, las autoridades españolas responsables remitieron a la Comisión sus observaciones sobre la solicitud de reembolso. En ellas concluían que el uso de los fondos comunitarios por parte de Y había sido adecuado, excepto en uno de los proyectos. El 14 de marzo de 2001, la Comisión contestó a las autoridades españolas, y confirmó su demanda original. El 30 de abril de 2001, Y envió sus observaciones a las autoridades españolas, que dieron traslado de las mismas a la Comisión el 15 de junio de 2001. En su respuesta de 25 de febrero de 2002, la Comisión confirmó su demanda inicial.

Alegaciones realizadas por el demandante

Las alegaciones del demandante se refieren principalmente a los procedimientos de la Comisión:

1. Incumplimiento de los derechos sustantivos y procesales:

El demandante expuso los siguientes argumentos en relación con esta alegación:

- Ausencia de motivación en las distintas resoluciones adoptadas por la Comisión e incumplimiento del derecho del demandante a ser oído:

El demandante argumenta que la Comisión no respetó su derecho a ser oído así como tampoco la obligación de motivar sus decisiones.

- Demora excesiva en la adopción de la resolución final:

El demandante argumenta que la institución empleó un tiempo excesivo para tramitar el asunto y no tramitó el procedimiento con la debida diligencia. No se emprendió ninguna acción desde que la autoridad española competente presentó sus observaciones (15 de junio de 2001) hasta que la institución adoptó su decisión final (25 de febrero de 2002). Y no recibió ninguna información durante todo ese tiempo.

- Abuso de autoridad por parte de los inspectores:

El demandante argumenta que la mayoría de las empresas visitadas por los inspectores de la Comisión estaban relacionadas con una sola empresa (Z), si bien la inspección pretendía tener un objetivo más amplio. El demandante considera que, al iniciar una auditoría de la gestión de Y, cuando su verdadero objetivo era determinar el uso de los fondos comunitarios por parte de Z, la Comisión había cometido abuso de autoridad.

Asimismo, el demandante señala que, en el momento en que la Comisión decidió llevar a cabo la inspección del trabajo de Y, esa empresa ya había sido objeto de controles previos por parte



de las autoridades españolas competentes y que sus resultados nunca fueron tomados en consideración por los inspectores de la Comisión.

- Incumplimiento de las normas sustantivas y procesales:

Según el demandante, los inspectores no tuvieron en cuenta este principio.

- Incumplimiento de principios jurídicos fundamentales:

Proporcionalidad: El demandante argumenta que la decisión de la Comisión de solicitar el reembolso del conjunto de la financiación otorgada no guardaba proporción a la naturaleza de la supuesta infracción.

Objetividad: El demandante argumenta que la Comisión no tomó en consideración los factores relevantes ni otorgó a cada uno su peso específico en las solicitudes de reembolso.

Veracidad: El demandante hace referencia a múltiples ejemplos donde la solicitud de la Comisión de 13 de noviembre de 2000, o bien su respuesta de 14 de marzo de 2001, se basaron en hechos cuya veracidad no se pudo establecer adecuadamente.

Cortesía: El demandante alega que los inspectores de la Comisión no actuaron educadamente.. Al parecer, demostraron malos modales, se dirigieron a sus interlocutores con arrogancia y exhibieron una actitud humillante.

2. La Comisión no respondió adecuadamente a la solicitud del demandante de acceso a los documentos:

El demandante explica que el 12 de abril de 2001 solicitó el acceso a los documentos incluidos en el expediente de Y a la Comisión. El 3 de mayo de 2001, los servicios responsables respondieron que el demandante debía dirigirse a las autoridades nacionales competentes. Dado que las autoridades españolas responsables no poseían los documentos pertinentes, el demandante considera que la respuesta de la Comisión constituye una negativa implícita a su demanda de acceso. Desde el punto de vista de la demandante, al no poder consultar todos los documentos pertinentes se vulneró su derecho de defensa.

Señala también que la respuesta de la Comisión de 3 de mayo de 2001 por la que se denegaba el acceso no incluía ningún razonamiento, así como tampoco información alguna sobre las posibles vías de recurso.

3. No se le indicaron las posibles vías de recurso:

El demandante explica que las decisiones tomadas por la Comisión, en concreto su respuesta de 25 de febrero de 2002, no contenían referencia alguna a las posibles vías de recurso.

En síntesis, las alegaciones expuestas por el demandante en su reclamación al Defensor del Pueblo son las siguientes:

1. El procedimiento que condujo a la resolución de la Comisión de 25 de febrero de 2002 se llevó a cabo vulnerando una serie de derechos sustantivos y procesales consagrados en la



legislación nacional y en el Derecho comunitario y, por lo tanto, constituye un caso de mala administración. En apoyo de su alegación, el demandante hizo referencia a las siguientes irregularidades:

- Ausencia de motivación en las distintas resoluciones adoptadas por la Comisión;
- Incumplimiento del derecho del demandante a ser oído;
- Demora excesiva en la adopción de una resolución final;
- Abuso de autoridad por parte de los servicios de la Comisión que llevaron a cabo la inspección;
- Incumplimiento de las garantías sustantivas y procesales tal como reconocen las normas españolas y comunitarias;
- Incumplimiento de principios jurídicos fundamentales como proporcionalidad, objetividad o imparcialidad, veracidad y cortesía.

2. La Comisión no respondió adecuadamente a la solicitud de acceso al expediente presentada por el demandante de 12 de abril de 2001, limitándose a sugerirle que se dirigiera a las autoridades nacionales.

3. Ninguna de las decisiones adoptadas por la Comisión informaban al demandante sobre las vías de recurso posibles.

El demandante afirma que la Comisión debería retirar su solicitud de reembolso.

INVESTIGACIÓN

Informe de la Comisión

En su informe de 2 de octubre de 2002, la Comisión expuso en primer lugar el marco jurídico y fáctico del caso y luego abordó individualmente las alegaciones formuladas por el demandante.

Marco jurídico y fáctico

El objetivo de la iniciativa Leader II era proporcionar financiación a los agentes económicos de las zonas rurales a través de subvenciones o programas operativos integrados (1) . La ayuda debía distribuirse bien a través de grupos de interlocutores que se establecerían en zonas geográficas previamente determinadas (los denominados “grupos de acción local” [GAL]), o a través de estructuras públicas o privadas.

En aplicación del principio de subsidiariedad, la puesta en práctica del programa debía efectuarse de forma descentralizada. En consecuencia, debían reconocerse y respetarse las competencias pertinentes de los gobiernos municipales y regionales. El Estado miembro responsable puede designar uno de varios organismos intermediarios, que debe poseer la necesaria solvencia y capacidad administrativa. En cuanto a los controles financieros de los



fondos de Leader II, son aplicables al programa los mecanismos previstos en los artículos 23 y 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2082/93 del Consejo, relativos a la coordinación de los distintos Fondos Estructurales.

En relación con los fondos gestionados por el demandante, el 27 de julio de 1995, el programa Leader II le había proporcionado ayuda para el desarrollo de proyectos en España. El 28 de septiembre de 1995, las autoridades españolas responsables de agricultura y medio ambiente fueron designadas como organismo intermediario para la puesta en práctica de las iniciativas contempladas en el programa Leader II.

En su capacidad de GAL, Y presentó un proyecto de desarrollo rural a las autoridades españolas. El 12 de diciembre de 1996, el organismo intermediario e Y firmaron un contrato tipo.

En cumplimiento de los principios de subsidiariedad y cooperación que inspiran el programa Leader II, los servicios de la Comisión no mantienen una relación directa con los beneficiarios, sino que esa tarea incumbe al organismo intermediario designado por el Estado miembro. La Comisión se refirió al artículo 24 del Reglamento modificado (CEE) n° 4253/88 del Consejo, según el cual su solicitud de reembolso de la ayuda comunitaria no puede dirigirse directamente a un beneficiario, sino únicamente al Estado miembro responsable. Incluso después de verificar la existencia de irregularidades tras una inspección, la Comisión sólo puede actuar contra un Estado miembro exigiendo el reembolso de parte de la ayuda asignada a ese Estado miembro.

Alegaciones formuladas por el demandante

Indicación sobre las vías de recurso: La carta de 25 de febrero de 2002 sólo era una petición dirigida al Estado miembro responsable para que presentara sus observaciones, tras la notificación previa de los resultados de su inspección. Este intercambio forma parte del procedimiento previsto en el artículo 24 del Reglamento modificado (CEE) n° 253/88 del Consejo. En virtud del principio de cooperación, se solicita al Estado miembro que presente sus observaciones sobre los resultados de la Comisión en un plazo determinado. Una vez recibidas esas observaciones, la Comisión decide si debe poner en marcha el procedimiento de reembolso previsto en la disposición antes mencionada. No se ha llegado a esa fase y, por lo tanto, todavía no se ha tomado ninguna decisión final.

Defectos de procedimiento - Notificación tardía de la decisión: En febrero de 2000, la Comisión recibió una reclamación que hacía referencia a supuestas irregularidades en el uso de los fondos comunitarios por parte de Y. A fin de evaluar dichas alegaciones, la Comisión solicitó información de las autoridades españolas el 20 de marzo de 2000. A partir de la información que las autoridades españolas remitieron el 2 de agosto de 2000, los servicios de la Comisión decidieron llevar a cabo una visita de control *in situ*, tal y como prevé el artículo 23 del Reglamento modificado (CEE) n° 4253/88 del Consejo. En su carta de 2 de agosto de 2000, los servicios de la Comisión expusieron en términos precisos el objeto de la visita así como las fechas (del 25 al 29 de septiembre de 2000); mencionaron las empresas que iban a visitar y subrayaron la necesidad de tener toda la documentación pertinente reunida en un mismo sitio. La notificación al Estado miembro se cursó 50 días antes de que la inspección tuviera lugar.



Abuso de autoridad: La Comisión invoca el apartado 2 del artículo 23 del Reglamento modificado (CEE) nº 4253/88 del Consejo, según el cual sus servicios están facultados para llevar a cabo controles *in situ*, -en particular mediante sondeos-, con respecto a las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales y los sistemas de gestión y control, sin perjuicio de las comprobaciones realizadas por los Estados miembros. Según la institución, aunque la inspección esté relacionada con los sistemas de gestión y control, su principal objetivo es la evaluación de las operaciones financiadas con fondos comunitarios. La Comisión observa que no estaba obligada a guiarse por el informe establecido por las autoridades nacionales sobre el trabajo de Y, que era simplemente un informe preliminar.

Ausencia de motivación – Derecho a ser oído: Con respecto a la supuesta ausencia de motivación y a la incoherencia entre las comunicaciones de la Comisión de 13 de noviembre de 2000 y 14 de marzo de 2001, la institución subraya que ambas cartas se referían detalladamente a cada una de las supuestas irregularidades y mencionándose en las mismas los documentos pertinentes de los que se habían derivado los resultados, así como las disposiciones jurídicas aplicables. La Comisión rechaza la alegación de que el contenido de las cartas era contradictorio, ya que los intercambios deben considerarse como una correspondencia sucesiva con el Estado miembro.

Duración del procedimiento: La inspección se llevó a cabo entre el 25 y el 29 de septiembre de 2000. El consiguiente informe preparado por los servicios de la Comisión se remitió a las autoridades españolas el 13 de noviembre de 2000. Mientras la respuesta de las autoridades nacionales se recibía el 23 de febrero de 2001, la respuesta de la Comisión se envió 19 días más tarde, el 13 de marzo de 2001. Ante la falta de una nueva respuesta, la Comisión envió un recordatorio el 25 de febrero de 2002, que el demandante interpretó erróneamente como la decisión final. La institución afirma, por lo tanto, que no tuvo responsabilidad alguna por las demoras del procedimiento.

Imparcialidad - Independencia - Justicia: La institución afirma que ninguna de las alegaciones relativas a las conclusiones de su informe aborda la esencia de las irregularidades desveladas por sus servicios. En cambio, intentan menoscabarlas alegando defectos de procedimiento o el incumplimiento de principios jurídicos generales. En apoyo de su posición, la Comisión hace referencia a la jurisprudencia de los tribunales comunitarios (2) .

Proporcionalidad: La Comisión hace referencia a la interpretación del principio de proporcionalidad dada por la jurisprudencia anterior. La institución observa que sus decisiones fueron siempre proporcionales al tipo de irregularidad, al tiempo que señala que sus solicitudes de reembolso de la totalidad de la ayuda sólo se han cursado en dos tipos de casos: i) cuando el tamaño de la empresa excede el previsto en las bases del programa Leader II; y ii) en casos de graves irregularidades, como el que afecta a Z.

Falta de cortesía: La Comisión argumenta que las alegaciones formuladas por el demandante en febrero de 2001, inmediatamente después del control, no hacían referencia al comportamiento de los inspectores. Las instrucciones dadas por los inspectores de no permitir



discusiones o intercambios de puntos de vista se justificaban por la naturaleza del control. Todas las peticiones de sus servicios fueron formuladas educadamente. Tomando en consideración que el demandante no ha podido aportar ninguna prueba de comportamiento inapropiado por parte de los inspectores, la Comisión rechaza esa alegación.

Acceso a los documentos: La Comisión explica que, tras una primera solicitud presentada por el demandante el 12 de abril de 2001, sus servicios le sugirieron el 3 de mayo de 2001 que se pusiera en contacto con el organismo intermediario. Así lo hizo el demandante el 20 de marzo de 2002. El 10 de abril de 2002, las autoridades españolas responsables remitieron la solicitud del demandante a las autoridades españolas, que a su vez la trasladaron a los servicios de la Comisión. La respuesta de la Comisión, de 5 de mayo de 2002, indicaba que, en principio, sus servicios no debían poseer ningún documento que fuera desconocido para el demandante. Admitían, no obstante, que si ése fuera el caso, el demandante podía enviar a la Comisión una solicitud de acceso a los documentos.

La Comisión argumenta que la respuesta de sus servicios cumplía las normas comunitarias pertinentes. La institución considera que la solicitud de acceso del público presentada por el demandante no entraba en el ámbito de aplicación, primero, de la Decisión 94/90/CE de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, y, a partir del 3 de diciembre de 2001, del Reglamento (CE) n° 1049/2001. En su opinión, estas normas sólo son aplicables a las solicitudes de acceso del público. La institución considera que el Reglamento (CE) n° 1049/2001 no es de aplicación a las solicitudes presentadas por ciudadanos que tengan un interés específico en el documento solicitado. En consecuencia, en su respuesta a la solicitud de Y, la Comisión no hizo ninguna referencia a la posibilidad de presentar una solicitud confirmatoria a la Secretaría General de la Comisión.

En su informe, no obstante, la Comisión accedió a la publicación de algunos de los documentos solicitados y adjuntó una serie de ellos. La institución, no obstante, ha denegado el acceso a cualquier documento relacionado con la reclamación que recibió contra Y en febrero de 2000 en virtud del principio de confidencialidad. La posición fijada por la Comisión es que la identidad del autor de una reclamación debe tratarse confidencialmente.

Observaciones del demandante

En sus observaciones, el demandante abordó una serie de argumentos expuestos por la Comisión en su informe.

Indicación de las vías de recurso: El demandante observa que la carta de la Comisión tuvo consecuencias jurídicas directas para él , aunque fueran aplicadas por otra administración.

Abuso de autoridad: El demandante afirma que la carta de la Comisión de 2 de agosto de 2000 se refería a la verificación de los sistemas de gestión y control, mientras que los controles llevados a cabo se basaron exclusivamente en operaciones financiadas por los fondos comunitarios.

DECISIÓN



1. Supuesta vulneración de los derechos del demandante debido al procedimiento seguido por la Comisión en su resolución de 25 de febrero de 2002

1.1 El demandante, en nombre de la Y, alega que el procedimiento que condujo a la resolución de la Comisión de 25 de febrero de 2002 se llevó a cabo vulnerando una serie de derechos sustantivos y procesales consagrados en la legislación nacional y en el Derecho comunitario. Ello constituye, por tanto, un caso de mala administración. En apoyo de su alegación, el demandante hace referencia a las siguientes supuestas irregularidades:

- Ausencia de motivación en las distintas resoluciones adoptadas por la Comisión;
- Incumplimiento del derecho del demandante a ser oído;
- Demora excesiva en la adopción de una resolución final;
- Abuso de autoridad por parte de los servicios de la Comisión que llevaron a cabo la inspección;
- Incumplimiento de las garantías sustantivas y procesales tal como reconocen las normas españolas y comunitarias;
- Incumplimiento de principios jurídicos fundamentales como proporcionalidad, objetividad o imparcialidad, veracidad y cortesía.

1.2 Antes de examinar el fondo de estas alegaciones, el Defensor del Pueblo constata que el procedimiento para el reembolso de los fondos comunitarios, cuya idoneidad parece ser la principal cuestión de esta reclamación, todavía no se ha completado.

La iniciativa comunitaria para el desarrollo rural denominada Leader II, de la cual el demandante recibió ayuda financiera, fue establecida por la Comisión el 1 de julio de 1994 a través de las orientaciones de la institución para las subvenciones globales o los programas operativos integrados (3) . El fundamento jurídico de esa iniciativa se encuentra en el artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 de 20 de julio de 1993 (4) (Reglamento de aplicación). En los casos de posibles irregularidades que afecten a la ejecución de un proyecto, la Comisión tiene la posibilidad de controlar las operaciones realizadas por el beneficiario. El apartado 2 del artículo 23 del Reglamento de aplicación establece que los funcionarios o agentes de la Comisión podrán llevar a cabo controles *in situ* de las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, y fija las modalidades para su administración y supervisión. Si, durante esos controles, la Comisión detecta irregularidades en la ejecución de algunas operaciones, puede intentar recuperar una parte o la totalidad de su ayuda. El apartado 1 del artículo 24 prevé que, si la realización de una acción o medida no pareciera justificar la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un examen apropiado del caso, solicitando al Estado miembro que presente sus observaciones en un plazo determinado. En virtud del apartado 2 del artículo 24, tras este examen, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda financiera para la acción o medida de que se trate.



1.3 De la información aportada en el curso de esta investigación, se desprende que la Comisión llevó a cabo una inspección, cuyas conclusiones se reflejaron en la carta de la institución de 13 de noviembre de 2000. Sobre la base de esas conclusiones, la Comisión consideró necesario aplicar el procedimiento de recuperación previsto en el apartado 1 del artículo 24 del Reglamento de aplicación. En consecuencia, la institución informó a las autoridades nacionales responsables de sus intenciones y les solicitó que presentaran sus observaciones sobre las conclusiones de la Comisión en el plazo de dos meses (carta de 14 de marzo de 2001). Ante la falta de una respuesta formal, la Comisión volvió a solicitar el informe de las autoridades nacionales responsables mediante la carta fechada el 25 de febrero de 2002.

El Defensor del Pueblo constata que la Comisión todavía no ha adoptado una decisión final sobre la reducción o suspensión de la ayuda financiera como exige el apartado 2 del artículo 24 del Reglamento de aplicación. La Comisión ha indicado que sigue esperando el informe de las autoridades nacionales responsables para considerar su posición final.

1.4 El Defensor del Pueblo observa que algunas de las alegaciones formuladas por el demandante guardan relación con las conclusiones de la Comisión tras la inspección. Estas conclusiones son provisionales y están sujetas a revisión a la luz de las observaciones que deben remitir las autoridades nacionales responsables. La Comisión deberá entonces justificar adecuadamente su decisión final exponiendo las razones.

El Defensor del Pueblo concluye, por tanto, que en esta etapa del procedimiento, no procede adoptar una decisión sobre una serie de alegaciones del demandante relativas a defectos de procedimiento y de fondo en las conclusiones provisionales efectuadas por la Comisión. Estas alegaciones están relacionadas con:

- (i) Ausencia de motivación en las diferentes resoluciones adoptadas por la Comisión;
- (ii) incumplimiento de las garantías sustantivas y procesales tal como reconocen las normas españolas y comunitarias;
- (iii) incumplimiento de principios jurídicos fundamentales como proporcionalidad, objetividad o imparcialidad y veracidad.

Por el mismo motivo, el Defensor del Pueblo considera que no procede examinar la afirmación del demandante de que la Comisión debe retirar su solicitud de reembolso. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo concluye que no es necesario seguir investigando estos aspectos del asunto.

El Defensor del Pueblo señala que, cuando la Comisión llegue a una decisión final, el demandante tendrá la posibilidad de impugnar cualquier irregularidad material o de procedimiento, bien solicitando al Defensor del Pueblo que considere la existencia de un caso de mala administración, o bien recurriendo al Tribunal de Primera Instancia para que anule la



decisión impugnada en tanto que parte directa e individualmente afectada (5) .

Derecho a ser oído

1.5 El demandante alega que la Comisión desestimó la naturaleza contradictoria del procedimiento de reembolso de la ayuda comunitaria al no respetar su derecho a ser oído.

1.6 La Comisión rechaza la alegación y argumenta que, en cumplimiento de los principios de subsidiariedad y cooperación que inspiran el programa Leader II, sus servicios no mantienen una relación directa con los beneficiarios. En su opinión, esa tarea incumbe al organismo intermediario designado por el Estado miembro. La Comisión hace referencia al artículo 24 del Reglamento de aplicación, según el cual su solicitud de reembolso de la ayuda comunitaria no puede dirigirse directamente a un beneficiario, sino que debe remitirse a las autoridades responsables del Estado miembro.

1.7 El Defensor del Pueblo constata que, en los casos relacionados con la suspensión o reducción de la ayuda financiera comunitaria donde la Comisión expresamente se refiere a fondos concedidos a beneficiarios individuales, los tribunales comunitarios sostienen que esos beneficiarios están directa e individualmente afectados por la decisión impugnada (6) . Como resultado de esa interpretación, al suspender o reducir la ayuda comunitaria, la Comisión crea una relación directa con los beneficiarios afectados. Teniendo en cuenta que debe respetarse el derecho de defensa de los beneficiarios, el poder judicial comunitario ha establecido que, cuando la Comisión pretenda reducir su ayuda, debe, previamente, dar al beneficiario la posibilidad, -o haberse cerciorado de que éste disponía de ella-, de expresar adecuadamente su punto de vista sobre la reducción prevista. (7)

El Defensor del Pueblo, por tanto, no acepta los argumentos de la Comisión relativos a su falta de responsabilidad hacia el demandante.

No obstante, a partir de la información presentada en el curso de esta investigación, se constata que el demandante sí tuvo la posibilidad de expresar su punto de vista en el curso de la inspección llevada a cabo por la Comisión y, así como también de formular observaciones relativas a la intención de la Comisión de solicitar el reembolso de parte de la ayuda que realizó la institución (cartas a la Comisión de febrero de 2001 y 30 de abril de 2001).

El Defensor del Pueblo concluye, por tanto, que no hubo mala administración en relación con este aspecto del asunto.

Demora excesiva en la adopción de una resolución final

1.8 El demandante alega que la institución no tramitó el procedimiento con la debida diligencia, ya que no se emprendió ninguna acción durante un período de ocho meses, concretamente desde que la autoridad nacional competente presentó sus observaciones (15 de junio de 2001) hasta que la Comisión adoptó su decisión final (25 de febrero de 2002).

1.9 La Comisión argumenta que no es responsable de la duración del procedimiento ni de las posibles demoras. Indica que la inspección se llevó a cabo entre el 25 y el 29 de septiembre de 2000. El consiguiente informe preparado por sus servicios se remitió a las autoridades españolas el 13 de noviembre de 2000, por lo tanto, 45 días más tarde. Mientras la respuesta



de las autoridades nacionales se recibía el 23 de febrero de 2001, la respuesta de la Comisión fue enviada 19 días más tarde, el 13 de marzo de 2001. Ante la falta de una nueva respuesta, la Comisión envió un recordatorio el 25 de febrero de 2002, que el demandante interpretó erróneamente como una decisión.

1.10 De la información aportada en el curso de su investigación, el Defensor del Pueblo observa que las diferentes etapas de este asunto se desarrollaron del modo siguiente:

- 12 de diciembre de 1996: Y firma un contrato con las autoridades españolas responsables para la distribución de fondos en el marco del programa Leader II.
- 2 de agosto de 2000: La Comisión notifica a las autoridades responsables su intención de llevar a cabo una inspección a Y, así como también a las empresas beneficiarias asociadas.
- 25-29 de septiembre de 2000: La inspección de la Comisión tiene lugar.
- 13 de noviembre de 2000: La Comisión informa a las autoridades responsables de los resultados de su inspección, para que puedan presentar sus observaciones.
- Febrero de 2001: Las autoridades españolas, así como Y, envían sus observaciones conjuntas a la Comisión sobre el informe de la inspección y las conclusiones de los inspectores.
- 14 de marzo de 2001: Habiendo evaluado las observaciones formuladas por el beneficiario y las autoridades responsables, la Comisión comunica formalmente a las autoridades españolas su intención de poner en marcha el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 24 del Reglamento de aplicación, al tiempo que solicita el reembolso de parte de la ayuda otorgada. La Comisión solicita en su carta que las autoridades españolas que presenten sus observaciones en el plazo de dos meses.
- 30 de abril de 2001: Y envía sus observaciones a las autoridades españolas responsables, quienes las remiten a la Comisión el 15 de junio de 2001.
- 25 de febrero de 2002: La Comisión acusa recibo de las observaciones de Y, pero reafirma las conclusiones expuestas en los intercambios previos de 13 de noviembre de 2000 y 14 de marzo de 2001. Ante la falta de una respuesta formal de las autoridades españolas a la carta de la Comisión de 14 de marzo de 2001, la institución volvió a solicitar sus observaciones.

1.11 El Defensor del Pueblo recuerda que todo ciudadano tiene derecho a que sus asuntos se tramiten dentro de un plazo razonable, como establecen el apartado 1 del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 17 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

Como han interpretado los tribunales comunitarios, la cuestión de si la duración de un procedimiento administrativo es razonable debe determinarse en función de las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, del contexto en que se inscribe, de las diferentes fases



del procedimiento seguido, de la complejidad del asunto y de su trascendencia para las diferentes partes interesadas (8)

1.12 El Defensor del Pueblo tiene en cuenta que, tras el envío de las observaciones del demandante el 15 de junio de 2001, la Comisión no reaccionó hasta el 25 de febrero de 2002, cuando acusó recibo de la carta y reafirmó la posición indicada en los intercambios previos de 13 de noviembre de 2000 y 14 de marzo de 2001.

El Defensor del Pueblo constata, no obstante, que la causa principal de esa demora parece ser el tiempo que se tomaron las autoridades nacionales responsables para responder a la Comisión, a fin de que se pudiera adoptar una decisión final. En estas circunstancias, el Defensor del Pueblo considera que las pruebas disponibles no justifican la conclusión de que la demora constituye un incumplimiento de su responsabilidad de asegurar que cada fase del procedimiento necesaria para la adopción de su decisión final se complete en un plazo razonable.

El Defensor del Pueblo, por tanto, no constató ningún caso de mala administración en relación con este aspecto del asunto.

Abuso de autoridad por parte de los servicios de la Comisión que llevaron a cabo la inspección

1.13 El demandante afirma que la mayoría de las empresas visitadas por los inspectores de la Comisión guardaban relación con una única empresa (Z), si bien se suponía que la inspección tenía un objetivo más amplio.

En sus observaciones, el demandante afirma que la carta de la Comisión de 2 de agosto de 2000 se refería a la verificación de los sistemas de gestión y control, mientras que de hecho los controles llevados a cabo se basaron exclusivamente en las operaciones financiadas por los fondos comunitarios.

1.14 La Comisión se ha referido al apartado 2 del artículo 23 del Reglamento de aplicación y ha señalado que el objetivo principal de cualquier inspección es la evaluación de las operaciones financiadas con fondos comunitarios. Concluye que tiene la autoridad legal para centrar su control en Y así como en las empresas beneficiarias asociadas a través de la evaluación de documentos específicos en lugar de verificar simplemente los sistemas de gestión y control.

1.15 El fundamento jurídico para que la Comisión lleve a cabo controles *in situ* de las acciones financiadas con fondos comunitarios se encuentra en el apartado 2 del artículo 23 del Reglamento de aplicación (9) .

Esta disposición permite a la Comisión poner en marcha iniciativas de control con respecto tanto a los sistemas de gestión y control como a las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales. Del texto de la carta de la Comisión de 2 de agosto de 2000 se desprende claramente que la visita serviría para examinar no sólo los sistemas de gestión y control, sino también todas las operaciones en las que había participado Y.

Por lo tanto, el Defensor del Pueblo concluye que la Comisión actuó dentro de los límites de su



autoridad legal cuando decidió centrar su inspección en una serie de operaciones de Leader II en las que Y había participado.

1.16 A fin de evaluar si, al hacerlo así, la Comisión realmente perseguía el objetivo no declarado de centrarse en una única empresa (Z), el Defensor del Pueblo recuerda que, como los tribunales comunitarios han interpretado, un acto sólo está viciado de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptado con el fin exclusivo de conseguir otros fines distintos de los previstos en las normas de aplicación (10).

La Comisión explícitamente declara en su carta de 2 de agosto de 2000 que su inspección tenía como objetivo verificar todos los gastos contraídos tanto por Y como por los receptores finales de la ayuda de Leader II. Dado que Z era uno de esos beneficiarios, el Defensor del Pueblo concluye que el demandante no ha demostrado ningún indicio objetivo, pertinente y coherente que sugiera que la Comisión incurrió en abuso de autoridad.

El Defensor del Pueblo, por tanto, no constató ningún caso de mala administración en relación con este aspecto del asunto.

Incumplimiento de principios jurídicos fundamentales: cortesía

1.17 El demandante alega que los servicios de la Comisión que llevaron a cabo la inspección de Y no se mostraron corteses. Mencionó que los inspectores no permitieron que se estableciera ningún diálogo ni se formularan observaciones. Supuestamente esos inspectores demostraron malos modales, se dirigieron a sus interlocutores con arrogancia y exhibieron una actitud humillante hacia el administrador principal de Z.

1.18 La Comisión argumenta que el demandante no ha podido aportar ninguna prueba de comportamiento inapropiado de los inspectores. Señala, asimismo, que la carta del demandante de febrero de 2001, donde formula sus observaciones inmediatamente después de la visita de control *in situ*, no hacía ninguna referencia a la actitud de los inspectores; que las instrucciones dadas por los inspectores de no permitir ningún intercambio de puntos de vista o discusiones se justificaban por la naturaleza del control; y que todas las preguntas dirigidas al beneficiario se formularon educadamente.

1.19 El Defensor del Pueblo tiene en cuenta que parece existir una clara diferencia de opinión con respecto al comportamiento de los servicios de la Comisión en el curso de su inspección. El apartado 1 del artículo 12 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa establece que el funcionario debe ser diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Como la cortesía parece ser una cuestión de opiniones, el Defensor del Pueblo concluye que cualquier supuesta infracción de esa obligación debe corroborarse mediante las pruebas adecuadas. Tras examinar toda la información disponible, el Defensor del Pueblo constata que no hay prueba alguna de que los servicios de la Comisión hubieran omitido su deber de cortesía, que supondría el incumplimiento de sus obligaciones en el marco del apartado 1 del artículo 12 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa.

El Defensor del Pueblo, por tanto, no constató ningún indicio de mala administración en



relación con este aspecto del asunto.

2. Respuesta a la solicitud del demandante de acceso al expediente pertinente

2.1 El demandante alega que la Comisión no respondió adecuadamente a su solicitud de acceso al expediente de 12 de abril de 2001, ya que la institución se limitó a sugerir que se dirigiera a las autoridades nacionales. Dado que las autoridades españolas responsables no poseían todos los documentos pertinentes que los servicios de la Comisión habían reunido en su expediente, el demandante considera que la respuesta de la Comisión constituye una negativa implícita a su solicitud.

Asimismo, señala que la respuesta de la Comisión de 3 de mayo de 2001 por la que se deniega el acceso no estaba motivada ni incluía información alguna sobre las posibles vías de recurso.

2.2 La Comisión argumenta que la solicitud de acceso del público presentada por el demandante no entraba en el ámbito de aplicación, primero, de la Decisión 94/90/CE de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, y, a partir del 3 de diciembre de 2001, del Reglamento (CE) n° 1049/2001. En su opinión, estas normas sólo son aplicables a las solicitudes del público en general y no deben aplicarse a las solicitudes presentadas por ciudadanos que tengan un interés específico en el documento solicitado.

No obstante, tras las investigaciones del Defensor del Pueblo, la Comisión dio acceso a todos los documentos solicitados por el demandante, a excepción de aquéllos relacionados con la reclamación inicial y que debían considerarse confidenciales. Los documentos a los que se permitía el acceso fueron incluidos en el informe de la Comisión.

2.3 En relación al ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 (y previamente de la Decisión 94/90), el Defensor del Pueblo recuerda que sus normas se aplican generalmente a las solicitudes de acceso a los documentos que emanan del público (11). Como han interpretado los tribunales comunitarios, si un solicitante tiene un interés particular en un expediente que le afecta directamente y respecto del cual existen normas específicas para el acceso del público, el interesado sigue, no obstante, conservando la opción de solicitar el acceso a dicho documento de conformidad con las normas generales relativas al acceso del público. En consecuencia, el uso del derecho de acceso del público por ciudadanos que se vean afectados por la aplicación de disposiciones específicas no impide que puedan invocar las normas generales (12). Además, esas normas específicas no pueden interpretarse en un sentido contrario a las normas generales (13). Una interpretación más restrictiva iría en contra de uno de los objetivos esenciales del Reglamento (CE) n° 1049/2001, concretamente el de dar a los ciudadanos la oportunidad de supervisar más eficazmente la legitimidad del ejercicio de los poderes públicos.

2.4 En vista de que la Comisión ha accedido a entregar la mayoría de los documentos solicitados, el Defensor del Pueblo concluye que no son necesarias otras investigaciones en relación con este aspecto del asunto. Con respecto a los documentos del expediente cuyo acceso ha sido denegado por la Comisión en virtud del principio de confidencialidad, el Defensor del Pueblo constata que el demandante tiene la posibilidad, si lo desea, de dirigirse



formalmente a la Comisión y solicitar el acceso a dichos documentos de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1049/2001.

3. Falta de información de la Comisión sobre las vías de recurso

3.1 El demandante alega que ninguna de las decisiones tomadas por la Comisión, en particular la de 25 de febrero de 2002, le informaba de las posibles vías de recurso. Subraya que las cartas de la Comisión tuvieron consecuencias jurídicas directas para él, aunque fueran aplicadas por una administración diferente.

3.2 La Comisión ha justificado la ausencia de cualquier referencia a las posibles vías de recurso en su carta de 25 de febrero de 2002 aduciendo que, en primer lugar, el destinatario es un Estado miembro y no el beneficiario, y en segundo lugar, su posición todavía no es final.

3.3 El Defensor del Pueblo recuerda que según la jurisprudencia de los tribunales comunitarios, en los casos relacionados con la suspensión o reducción de la ayuda financiera comunitaria donde la Comisión expresamente se refiere a fondos concedidos a beneficiarios individuales, los beneficiarios están directa e individualmente afectados por la decisión impugnada (14). El Defensor del Pueblo, por tanto, considera, como se afirma en el punto 1.7 anterior de esta decisión, que la Comisión no está facultada para adoptar semejante decisión sin dar previamente al beneficiario la posibilidad, o haberse cerciorado de que éste disponía de ella, de expresar adecuadamente su punto de vista.

En vista de la complejidad del procedimiento y de la multiplicidad de administraciones involucradas en este tipo de asuntos, el Defensor del Pueblo considera que, para que el beneficiario de la ayuda comunitaria pueda exponer su punto de vista eficazmente, tiene que conocer su situación jurídica. Por lo tanto, la Comisión debe cerciorarse de que el beneficiario recibe, o tiene la posibilidad de recibir la información adecuada sobre la acción administrativa dirigida contra él, en particular con respecto a la naturaleza del procedimiento, sus distintas fases y las posibilidades de recurso.

3.4 De los elementos de juicio de que se dispone, se desprende que la Comisión no tomó ninguna iniciativa para informar al beneficiario, o para cerciorarse de que él tenía conocimiento de la naturaleza del procedimiento iniciado contra él, sus distintas fases y las posibilidades de recurso.

Ante la falta de esa información, es comprensible que el demandante interpretara erróneamente la carta de la Comisión de 13 de noviembre de 2000 notificándole las conclusiones de su inspección como una solicitud formal de reembolso, y su recordatorio a las autoridades nacionales de 25 de marzo de 2002 como la posición final de la institución. Además, el demandante no parece que, como afirma la Comisión, tal y como ella ha remarcado, no ha adoptado una posición final sobre la petición de reembolso debido a que las autoridades nacionales todavía no han presentado sus observaciones.

El Defensor del Pueblo considera que la omisión por parte de la Comisión al no cerciorarse de que el demandante recibía o tenía la posibilidad de recibir la información adecuada en relación con la acción administrativa dirigida contra él, en particular con respecto a la naturaleza del



procedimiento, sus distintas fases y las posibilidades de recurso, constituye un caso de mala administración. Se dirigirá un comentario crítico a la Comisión en relación con este aspecto del asunto.

4. Conclusión

Sobre la base de las investigaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo Europeo en esta reclamación, se consideró necesario formular el siguiente comentario crítico:

En vista de la complejidad del procedimiento y de la multiplicidad de administraciones involucradas en este tipo de asuntos, el Defensor del Pueblo considera que, para que el beneficiario de la ayuda comunitaria pueda exponer su punto de vista eficazmente, tiene que conocer su situación jurídica. Por lo tanto, la Comisión debe cerciorarse de que el beneficiario recibe, o tiene la posibilidad de recibir la información adecuada sobre la acción administrativa dirigida contra él, en particular con respecto a la naturaleza del procedimiento, sus distintas fases y las posibilidades de recurso.

De los elementos de juicio de que se dispone, se desprende que la Comisión no tomó ninguna iniciativa para informar al beneficiario, o para cerciorarse de que tenía conocimiento de la naturaleza del procedimiento iniciado contra él, de sus distintas fases y de las posibilidades de recurso.

El Defensor del Pueblo considera que la omisión por parte de la Comisión al no cerciorarse de que el demandante recibía o tenía la posibilidad de recibir la información adecuada en relación con la acción administrativa dirigida contra él, en particular con respecto a la naturaleza del procedimiento, sus distintas fases y las posibilidades de recurso, constituye un caso de mala administración.

Como resultado de las investigaciones del Defensor del Pueblo, el demandante conoce ahora la naturaleza y el procedimiento de la acción administrativa que la Comisión ha iniciado contra él. Sobre la base de esa información, el demandante ya se puede dirigir a la Comisión en caso de que necesite una información más detallada sobre las siguientes fases del procedimiento. El Defensor del Pueblo concluye que no es necesario emprender ninguna otra acción y, por consiguiente, decide archivar el asunto.

El Presidente de la Comisión Europea también será informado de esta decisión.

Atentamente,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Comunicación de la Comisión 94/C 180/12

(2) Asunto T-216/96 *Conserve Italia Soc. Coop. arl* anteriormente *Massalombarda Colombani SpA contra Comisión* [1999] REC II-03139, Asunto C-500/99 P *Conserve Italia Soc. Coop. arl*



contra Comisión [2002] REC I-00867

(3) Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 1 de julio de 1994 por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (DO 1994 C 180, p. 48).

(4) Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) nº 4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 193 de 31/07/1993 p.20).

(5) Véase más abajo, sección 1.7 de la Decisión.

(6) Asunto C-32/95 P *Comisión contra Lisrestal y otros* [1996] REC I-5373, párrafos 24 y 28; Asunto T-450/93 *Lisrestal y otros contra Comisión* [1994] REC II-1177, párrafo 45.

(7) Asunto C-462/98 P *Mediocrurso contra Comisión* [2000] REC I-07183, párrafo 36.

(8) Asunto T-181/96 *Mediocrurso contra Comisión* [1988] REC II-03481, párrafo 115; Asunto T-182/96 *Partex contra Comisión* [1999] REC II-02673, párrafo 177.

(9) *"Sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales [...], las acciones financiadas por los Fondos estructurales podrán ser controladas in situ, en particular mediante sondeos, por funcionarios o agentes de la Comisión"*.

(10) Véase más arriba, Asunto T-182/96 *Partex* , párrafo 202; Asunto T-72/97 *Proderec contra Comisión* [1988] REC II-02847, párrafo 118; Asunto T-465/93 *Consortio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" contra Comisión* [1994] REC II-00361, párrafo 66.

(11) Véanse los considerandos 4, 11, 14, los apartados 1 y 4 del artículo 2 y el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145 de 31.05.2001, p. 43).

(12) Asunto T-92/98 *Interporc Im- und Export GmbH contra Comisión* [1999] REC II-03521, párrafo 44-45.

(13) Asunto T-123/99 *JT's Corporation Ltd contra Comisión* [2000] REC II-03269, párrafo 50.

(14) Véase más arriba el párrafo 1.7 de la Decisión, Asunto C-32/95 P *Lisrestal* .