

## Decisión del Defensor del Pueblo Europeo sobre la reclamación 1513/2003/JMA contra la Comisión Europea

Decisión

**Caso 1513/2003/JMA - Abierto el 27/10/2003 - Decisión de 10/12/2004**

Estrasburgo, 10 de diciembre de 2004

Estimado Señor C.:

El 11 de agosto de 2003 presentó usted una reclamación contra la Comisión Europea al Defensor del Pueblo Europeo, en nombre de la organización de defensa del medio ambiente "Asociación de Amigos de Doñana". En su reclamación denunciaba la supuesta falta de respuesta de la Comisión a sus solicitudes en relación al proyecto VEN/B7/IB/96-03, titulado "Conservación y desarrollo sostenible del delta del Orinoco en Venezuela", financiado por la Oficina de Cooperación EuropAid.

El 27 de octubre de 2003, transmití su reclamación al Presidente de la Comisión. El 3 de febrero de 2004, recibí el informe de la Comisión, que le transmití a usted, junto con una invitación a que formulase sus observaciones, si así lo deseaba. Usted me envió sus observaciones sobre el informe de la Comisión el 19 de marzo de 2004.

Le escribo para darle a conocer los resultados de las investigaciones realizadas. Le pido disculpas por el largo tiempo que ha llevado la tramitación de su reclamación.

### RECLAMACIÓN

Los hechos son, en resumen, los siguientes:

La Oficina de Cooperación EuropAid de la Comisión concedió al demandante financiación para la realización de un proyecto titulado "Conservación y desarrollo sostenible del delta del Orinoco en Venezuela" (referencia del contrato: VEN/B/6201/IB/96-03).

El 16 de agosto de 2001, el demandante envió a la Comisión una serie de informes sobre la realización del proyecto, entre los que se incluía un resumen del informe final, una ficha financiera, un informe sobre la biodiversidad en el delta del Orinoco y un estudio antropológico. El demandante también adjuntó a su carta un cuadro detallando los gastos del proyecto, sobre



la base del cual solicitó el pago de 106 126,50 euros. También pidió a la Comisión que permitiera a su banco cancelar la carta de garantía emitida a su favor por un importe de 50 085,55 euros.

El demandante adjuntaba a su reclamación, una copia del fax enviado por la Comisión el 10 de julio de 2002, en el cual la institución le pedía una respuesta a las preguntas planteadas en una carta anterior de fecha 29 de mayo de 2002. En la carta se identificaban una serie de defectos en los informes presentados por el demandante. En lo que se refiere al pago de la subvención, la Comisión informaba al demandante que no tenía derecho a recibir ayuda adicional, pues los gastos reales del proyecto eran inferiores al adelanto ya abonado. La carta también señalaba que el informe final hacía referencia a actividades previstas que aún no se habían realizado.

El demandante respondió a los argumentos de la Comisión en una carta de fecha 15 de julio de 2002, en la que subrayaba que aún estaba pendiente el pago necesario para completar la quinta y última fase del proyecto, haciendo así mismo referencia a una serie de dificultades a las que se había enfrentado en la realización del proyecto, en particular en lo referente a las fluctuaciones de los tipos de cambio que se habían producido desde que se aprobó la subvención, así como a las pérdidas que sufrió como consecuencia. En su opinión, el contrato no le exigía adelantar los fondos necesarios para la realización de la quinta y última fase del proyecto, por lo que la Comisión debería haber adelantado dichos fondos al recibir el informe final. En apoyo de esta opinión, el demandante invocó las disposiciones del Anexo IV del contrato, en particular sus artículos 4 y 5. También señaló que la Comisión no había respetado los plazos previstos en el contrato para el pago de los cuatro pagos intermedios anteriores.

En resumen, en su reclamación al Defensor del Pueblo, el demandante alegó que la Comisión:

(i) no había respondido a su solicitud de liberación de la garantía financiera emitida por su banco por un importe de 50 085,55 euros, cuya posesión había sido otorgada a la Comisión antes de la realización del proyecto, y que

(ii) no había abonado el pago final del proyecto, por un importe de 106 126,50 euros.

## **INVESTIGACIÓN**

### **Informe de la Comisión**

En su informe, la Comisión describió en primer lugar los antecedentes del caso. Explicó que sus servicios habían firmado un acuerdo de subvención con el demandante, en representación del grupo de defensa del medio ambiente "Asociación de Amigos de Doñana". El objetivo de este acuerdo era la realización de un proyecto titulado VEN/B7/6201/IB/96-03, "Conservación y desarrollo sostenible del delta del Orinoco en Venezuela". El contrato, que entró en vigor el 1 de julio de 1997, tenía una duración inicial de 36 meses, por lo que debería haberse completado antes del 1 de julio de 2000. A la entrada en vigor del contrato, el demandante estableció una garantía bancaria por un importe igual al primer pago parcial.

El 15 de junio de 2000, el demandante solicitó una prórroga de 12 meses del proyecto, que le



fue concedida por la Comisión. La nueva fecha para la realización del contrato pasó a ser el 30 de junio de 2001. En su petición el demandante reconoció que todas las acciones relacionadas con el proyecto deberían haberse completado antes de esta última fecha. La Comisión, por otra parte, informó de este punto al demandante en su decisión por la que aprobaba la prórroga.

En lo que se refiere a las alegaciones específicas del demandante, la Comisión respondió lo siguiente:

(i) Retraso en la liberación de la garantía bancaria establecida por el demandante: La Comisión explicó que había decidido no emitir un certificado oficial para la liberación de la garantía bancaria debido a la incertidumbre sobre la realización del proyecto. La institución señaló que el informe final del proyecto presentado por el demandante suscitaba cuestiones relativas a los fondos ya pagados, pero aún sin utilizar. Por otra parte, el demandante había solicitado fondos adicionales para acciones futuras en un momento en que el proyecto y el contrato deberían haber concluido.

No obstante, el 15 de julio de 2002, fecha en la que el demandante informó a la Comisión que la garantía no había expirado, sino que aún estaba pendiente y generando intereses, la institución se puso en contacto por fax con el garante.

(ii) Decisión de denegar el pago final y de emitir una orden de ingreso: El compromiso financiero de la Comisión en este proyecto se elevaba a 750 045 euros. Se realizaron cuatro pagos por un importe total de 643 918,50 euros.

A pesar de que el contrato había expirado el 30 de junio de 2001, la Comisión no recibió el informe final del demandante hasta el 20 de septiembre de 2001. Sus servicios constataron que este informe hacía referencia a actividades que debían completarse en el futuro, pero que debían financiarse con el quinto y último pago parcial, aún pendiente. En su nota de 29 de mayo de 2002, la Comisión advirtió al demandante que un informe final no podía hacer referencia a actividades futuras, realizables fuera del calendario acordado contractualmente. La institución tampoco podía aprobar el informe final ni realizar el último pago al no cumplirse los requisitos establecidos en el contrato.

El 15 de julio de 2002, el demandante escribió a la Comisión indicando que entendía que el último pago se realizaría tras la presentación del informe final, de forma que pudieran completarse posteriormente las actividades necesarias para concluir el proyecto. En opinión de la Comisión, esta interpretación era contraria a los términos del contrato. La institución señaló que, de acuerdo con el artículo 4, el informe final debía presentarse al final del plazo para la ejecución del proyecto y, tras la aprobación del mismo por sus servicios, se realizaría el pago del saldo pendiente. La institución añadió que, tal y como estipula el artículo 7 de las condiciones generales anejas al contrato, sólo podrían financiarse los gastos realizados de conformidad con los términos del contrato.

En lo que se refiere a la decisión de la Comisión de emitir una orden de ingreso, la institución argumentó que el informe final indicaba que los gastos eran inferiores a las sumas ya



adelantadas por la Comisión. También señaló que, en algunos casos, los gastos incurridos al amparo de líneas presupuestarias específicas superaban de forma significativa los importes máximos acordados contractualmente. Además, el demandante había solicitado el reembolso de 34 580 euros incluidos en la sección de "contingencias" del proyecto de presupuesto, reservados para circunstancias imprevistas y cuya utilización requería la previa autorización por escrito de la Comisión.

La Comisión también hizo referencia a otros dos temas planteados en la reclamación: (i) la fluctuación de los tipos de cambio y (ii) al retraso de sus servicios para efectuar algunos pagos. La institución consideró que estos temas no eran relevantes para la reclamación de pago. Explicó que las fluctuaciones imprevistas en los tipos de cambio podrían dificultar la realización del proyecto, pero no podrían justificar pagos adicionales, pues los gastos totales identificados por el demandante en su informe final no superaban las sumas ya abonadas. Además, se había concedido una prórroga de un año para la realización del proyecto, a pesar de la muy tardía solicitud del demandante y teniendo en cuenta los retrasos que se habían producido en los tercer y cuarto pagos parciales, por los que la Comisión presentó sus disculpas. En conclusión, la Comisión se excusó por no haber contestado a la carta del demandante de 15 de julio de 2002 y por no haber tomado las medidas necesarias para liberar la garantía bancaria con antelación. La institución explicó que no podría aceptar ninguna reclamación relacionada con actividades a realizar fuera del plazo acordado contractualmente. Señaló que el informe final debería incluir todas las actividades y los gastos realizados dentro del plazo para la ejecución del proyecto, y que el informe final del demandante mostraba que los gastos totales realizados eran inferiores al importe total ya adelantado por la Comisión, lo que justificaba la emisión de una orden de ingreso.

#### **Observaciones del demandante**

En sus observaciones al informe de la Comisión, el demandante señaló que, gracias a la intervención del Defensor del Pueblo se había liberado la garantía bancaria. Sin embargo, señaló que este caso la Comisión no había actuado con la debida diligencia.

El demandante manifestó su desacuerdo con la interpretación de la Comisión en relación con los gastos a reembolsar. Declaró que ninguna disposición del contrato establecía que sólo se reembolsarían los gastos realizados durante el periodo de ejecución del proyecto. En su opinión, los fondos restantes deberían haberse pagado en el momento de presentarse el informe final, de modo que hubieran podido llevarse a cabo los trabajos necesarios para completar la quinta y última fase del proyecto. Señaló que la Comisión sólo había respondido a sus peticiones tras la intervención del Defensor del Pueblo.

## **DECISIÓN**

### **1 Retraso en la liberación de la garantía bancaria**

1.1 El demandante alega que la Comisión no había contestado a sus peticiones para que la garantía financiera emitida por su banco por un importe de 50 085,55 euros fuese liberada. Esta garantía había quedado en poder de la Comisión antes de la realización del proyecto. El demandante había solicitado la liberación de la garantía en dos cartas a la Comisión, de fecha 16 de agosto de 2001 y 15 de julio de 2002.



1.2 La Comisión argumenta que había decidido no emitir un certificado oficial para la liberación de la garantía financiera facilitada por el demandante debido a una serie de incertidumbres en relación con la ejecución del proyecto. Sin embargo, tras haber sido informada por el demandante el 15 de julio de 2002 que la garantía no había vencido, sino que aún estaba pendiente y generando intereses, la Comisión se puso en contacto con el garante. La institución se disculpó por no haber contestado a la carta del demandante de 15 de julio de 2002 y por no haber tomado las medidas necesarias para liberar la garantía bancaria en un momento anterior.

1.3 En primer lugar, el Defensor del Pueblo desea señalar que, aunque el informe de la Comisión no indica de forma explícita que haya liberado la garantía financiera emitida por el banco del demandante, este último confirmó en sus observaciones que la garantía había sido liberada.

El Defensor del Pueblo recuerda que, de acuerdo con el propio código de buena conducta administrativa de la Comisión (1), la respuesta a las cartas dirigidas a la Comisión se enviará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la carta por sus servicios. Debe señalarse que la Comisión se ha disculpado por el retraso que se ha producido en este caso. El Defensor del Pueblo estima que la Comisión actuó de forma apropiada en su respuesta a este aspecto de la reclamación al tomar las medidas necesarias para la liberación de la garantía bancaria, tal y como solicitaba el demandante.

En estas circunstancias, el Defensor del Pueblo no considera necesario realizar nuevas investigaciones sobre este aspecto del caso.

1.4 Sin embargo, el Defensor del Pueblo desea llamar la atención de la Comisión sobre el hecho que, habiendo examinado las normas del contrato celebrado entre la Comisión y el demandante, no ha encontrado ninguna disposición que se refiera a la constitución de una garantía financiera por parte del demandante, ni a las condiciones para su liberación. Si la Comisión considera adecuado exigir esta tipo de garantía, el Defensor del Pueblo estima que la inclusión de disposiciones específicas sobre la garantía y su eventual cancelación en futuros contratos iría en beneficio de la buena administración y de las buenas relaciones con los ciudadanos. El Defensor del Pueblo formulará más adelante una observación complementaria al respecto.

## **2 Supuesta falta de pago por parte de la Comisión del tramo final del importe del proyecto**

2.1 El demandante alega que la Comisión no le ha pagado el tramo final del importe del proyecto, por un importe de 106 126,50 euros.

El demandante opina que una vez que transmitió el informe final a la Comisión, tenía derecho a recibir el pago final. En su opinión, los fondos restantes deberían haberse pagado tras haberse presentado del informe final, de suerte que los trabajos necesarios para la quinta y última fase del proyecto hubieran podido realizarse posteriormente. También señala que el contrato no estipulaba que sólo pudieran reembolsarse los gastos incurridos durante el plazo de ejecución



del proyecto.

2.2 La Comisión argumenta que el informe final del demandante se refería a actividades futuras, cuya financiación se realizaría a partir del quinto y último pago parcial. Como sus servicios habían explicado ya al demandante, la Comisión considera que un informe final no puede referirse a actividades futuras, fuera del plazo de ejecución acordado contractualmente. Es por ello que la Comisión no podía aprobar el informe final, ni realizar el último pago, pues no se cumplían los requisitos establecidos en el contrato.

La institución estima que el informe final mostraba que los gastos declarados eran inferiores a las sumas ya abonadas por la Comisión y que los gastos realizados al amparo de líneas presupuestarias específicas excedían de forma significativa los importes máximos acordados contractualmente, incluido el uso de las cantidades reservadas para imprevistos, lo que hubiera requerido la aprobación expresa por escrito de la Comisión.

2.3 De conformidad con el artículo 195 del Tratado CE, el Defensor del Pueblo Europeo está facultado para recibir las reclamaciones "relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios". El Defensor del Pueblo considera que hay mala administración cuando un órgano público no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante (2) . Por ello, también puede producirse mala administración en lo referente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos celebrados por las instituciones u órganos de las Comunidades.

2.4 Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que el alcance del examen que puede realizar en tales casos es necesariamente limitado. El Defensor del Pueblo opina que no debe tratar de determinar si se ha producido un incumplimiento de contrato por una de las partes, si es éste el tema en discusión. Esta cuestión sólo la podría dirimir de forma efectiva un tribunal competente, que tendría la posibilidad de escuchar los argumentos de las partes sobre la legislación nacional relevante y de evaluar las pruebas contradictorias sobre cualquier elemento de hecho en litigio.

2.5 Por lo tanto, el Defensor del Pueblo cree que en los casos relativos a disputas derivadas del cumplimiento de contratos, está justificado limitar su investigación al examen de si la institución u órgano comunitario responsable le ha facilitado información coherente y razonable sobre el fundamento jurídico de sus acciones, y por qué considera justificada su opinión en cuanto a su posición contractual. En este caso, el Defensor del Pueblo deberá concluir que su investigación no ha permitido constatar un caso de mala administración.

Esta conclusión no afecta al derecho de las partes a que un tribunal de la jurisdicción competente examine y resuelva con la autoridad que tenga conferida esta diferencia contractual.

2.6 Como parte de los elementos de juicio facilitados en el curso de su investigación, el Defensor del Pueblo ha examinado cuidadosamente la base jurídica de la actuación de la Comisión en este caso, a saber, el contrato firmado entre la Comisión y la organización



ambiental "Asociación de Amigos de Doñana" (referencia VEN/B7/IB/96-03) de 1 de julio de 1997.

El Defensor del Pueblo constata que, de conformidad con el artículo 3 del contrato, el proyecto debería haber sido terminado en un plazo de 36 meses, a contar desde el 1 de julio de 1997, fecha en que la Comisión firmó el contrato. Por tanto, el proyecto debería haberse finalizado antes del 1 de julio de 2000. Tal y como dispone el artículo 5, el demandante debía presentar un informe final al concluir el proyecto. La institución concedió una prórroga de 12 meses, de forma que el nuevo plazo para la conclusión del proyecto era el 30 de junio de 2001. De conformidad con el Artículo 18 de las condiciones generales aplicables a los contratos de financiación para la protección de los bosques tropicales, anejas al contrato y que formaban parte integrante del mismo (letra b del artículo 2), el proyecto debería haberse completado en el momento en que el informe final fue presentado.

El Defensor del Pueblo señala que, tal y como dispone el apartado 2 del artículo 14 de las condiciones generales, el informe final debería tratar del uso que había hecho el beneficiario de toda la ayuda facilitada por la Comunidad. Como el informe final debería presentarse a la conclusión del proyecto, en la fecha estipulada en el contrato y reflejar la totalidad de la ayuda concedida por la Comunidad, es razonable concluir que el beneficiario no tenía derecho a reclamar el reembolso de los gastos realizados en actividades que se llevaron a cabo fuera del plazo para la ejecución, y después de la presentación del informe final.

De conformidad con el artículo 4 del contrato, el último pago debería realizarse dentro de los 60 días a partir de la aprobación por parte de la Comisión del informe final y del estado de gastos. Este pago debería cubrir el saldo pendiente, completando así la contribución financiera de la Comunidad, tal y como establece el apartado 6 del artículo 4 de las condiciones generales.

En caso de incumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales, el artículo 19 de las condiciones generales permite a la Comisión suspender e incluso rescindir el contrato. Las consecuencias de tal acción se detallan en el apartado 1 del artículo 19:

*"En este caso, la Comisión podrá suspender en todo o en parte su contribución financiera. Además, podrá pedir el reembolso de la totalidad o de parte de los importes adelantados."*

2.7 A la vista de los elementos de juicio de que dispone, parece indiscutible que el demandante no presentó su informe final en la fecha en que debía concluir el contrato, a saber, el 30 de junio de 2001, y que no lo hizo hasta el 20 de septiembre de 2001. En ese momento, sin embargo, el proyecto no había sido concluido. La Comisión también ha declarado, -sin que este aspecto haya sido refutado-, que los gastos declarados por el demandante eran inferiores a las sumas ya abonadas y que, en algunos casos, los gastos incurridos excedían a los importes acordados contractualmente.

El Defensor del Pueblo constata que, en opinión de la Comisión, estas acciones constituían un incumplimiento de las obligaciones del demandante en virtud del contrato y que, por ello, la institución estaba en su derecho de aplicar el artículo 19 de las condiciones generales,



procediendo a la rescisión del mismo. En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión que estaba en su derecho de suspender el pago final.

2.8 A la vista de las disposiciones jurídicas expuestas anteriormente, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión ha facilitado una relación coherente y razonable de las razones que justificaron su decisión de rescindir el contrato.

2.9 Al llegar a esta conclusión, el Defensor del Pueblo tiene en cuenta el hecho de que el demandante también argumentó que la Comisión no gestionó correctamente el contrato, pues sus servicios no tuvieron en cuenta la fluctuación de los tipos de cambio y no realizaron los pagos intermedios en los plazos establecidos en el contrato.

Una vez examinados detenidamente estos argumentos a la luz de la información disponible, el Defensor del Pueblo considera que es posible que los argumentos del demandante no sean injustificadas en todos los casos. Así, el Defensor del Pueblo constata que la Comisión ha reconocido que se retrasaron las transferencias de los tercer y cuarto pagos intermedios del proyecto, por lo que pidió disculpas al respecto. El Defensor del Pueblo también toma nota de que la Comisión aceptó que se produjeron fluctuaciones en los tipos de cambio durante la realización del proyecto, aunque la institución estima que este aspecto no es relevante para la reclamación, puesto que los gastos totales reflejados por el demandante en el informe final no superaban al importe ya abonado por la Comisión.

El Defensor del Pueblo considera que, aunque sean de lamentar los retrasos que ha reconocido la Comisión en realizar algunos de los pagos intermedios, este aspecto no parece haber contribuido a los problemas que surgieron posteriormente, ni privan a la Comisión de sus derechos contractuales en caso de incumplimiento posterior por parte del demandante. En lo que se refiere al tema de los tipos de cambio, el Defensor del Pueblo considera que la posición de la Comisión es razonable.

2.10 A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta el alcance limitado de su investigación en ámbitos contractuales, el Defensor del Pueblo ha llegado a la conclusión que la investigación no ha permitido constatar un caso de mala administración en lo que se refiere a este aspecto del asunto.

### **3 Conclusión**

Sobre la base de las investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en relación con la presente reclamación, no se ha constatado mala administración por parte de la Comisión Europea. Por tanto, el Defensor del Pueblo decide archivar el asunto.

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

## **OBSERVACIÓN COMPLEMENTARIA**

El Defensor del Pueblo desea llamar la atención de la Comisión sobre el hecho que, habiendo examinado las normas del contrato celebrado entre la Comisión y el demandante, no ha



encontrado ninguna disposición que se refiera a la constitución de una garantía financiera por parte del demandante, ni a las condiciones para su liberación. Si la Comisión considera adecuado exigir esta tipo de garantía, el Defensor del Pueblo estima que la inclusión de disposiciones específicas sobre la garantía y su eventual cancelación en futuros contratos iría en beneficio de la buena administración y de las buenas relaciones con los ciudadanos.

Le saluda atentamente,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) DOCE L 308, de 8.12.2000. pp. 26-34.

(2) Véase Informe Anual 1997 del Defensor del Pueblo Europeo, p. 22.