Defensor del Pueblo Europeo

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 en el asunto 2449/2007/VIK - Presunta falta de razones válidas para la sustitución del demandante y presunto incumplimiento de su derecho a ser escuchado

Decisión
Caso 2449/2007/VIK - **Abierto el** 22/10/2007 - **Decisión de** 16/12/2009

El demandante, un ciudadano británico, fue contratado como jefe de equipo para realizar un trabajo de consultoría en África. Su contrato fue formalizado con una empresa perteneciente a un Consorcio («el contratista») contratado a su vez por la Comisión para elaborar un estudio en el país X.

Durante la primera fase de ejecución del proyecto, el contratista tuvo que preparar un informe inicial. El demandante, en su calidad de jefe de equipo, preparó ese informe. Sin embargo, la Comisión no quedó satisfecha con el contenido, por lo que formuló algunas observaciones y pidió al demandante que modificara el informe en consecuencia. Posteriormente, la Comisión solicitó al contratista, formalmente y por escrito, la sustitución del demandante por otro experto.

En este contexto, el demandante alegó que la Comisión no había expuesto razones válidas en la carta en la que solicitaba su sustitución (aspecto sustantivo) y que había incumplido su derecho a ser oído tal y como establece el artículo 41, apartado 2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el artículo 16 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (aspecto de procedimiento). El demandante exigió que la Comisión proporcionara pruebas de las alegaciones realizadas en su contra o, en su defecto, se retractara.

Tras realizar una investigación minuciosa, el Defensor del Pueblo Europeo llegó a la conclusión de que no se trataba de un caso de mala administración por parte de la Comisión respecto a la sustancia, es decir, el razonamiento expuesto por esta. En cuanto al procedimiento, el Defensor del Pueblo Europeo concluyó que, al no haber ofrecido al demandante la posibilidad

de responder a las críticas expuestas en la carta de 15 de mayo de 2007, antes de pedir al contratista que sustituyera al demandante, la Comisión no actuó de conformidad con el principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Esto, en opinión del Defensor del Pueblo Europeo, constituyó un ejemplo de mala administración.

Por consiguiente, el Defensor del Pueblo cerró el caso con un comentario crítico.

ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

1. La presente denuncia se refiere, entre otras cosas, a una supuesta violación del artículo 41, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [1] y del artículo 16 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa [2] por parte de la Delegación de la Comisión Europea en el país X (en lo sucesivo, «la Delegación»).

2. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») tiene el siguiente tenor:

« *Derecho a una buena administración*

(1) Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos de manera imparcial, justa y en un plazo razonable.

(2) Este derecho incluye:

— el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome cualquier medida individual que le afecte negativamente [...]

— la obligación de la administración de motivar sus decisiones... ».

3. El artículo 16 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (en lo sucesivo, «ECGAB») dispone lo siguiente:

« *Derecho a ser oído y a hacer declaraciones*

1. En los casos en que intervengan los derechos o intereses de las personas, el funcionario velará por que, en todas las fases del procedimiento de toma de decisiones, se respeten los derechos de defensa.

2. Todo público tendrá derecho, en caso de que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar observaciones por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales antes de que se adopte la decisión ».

4. El denunciante fue contratado como jefe de equipo para el trabajo de consultoría en el país X por una empresa perteneciente a un consorcio, dirigido por otra empresa (en lo sucesivo, «socio principal del Consorcio»). El Consorcio se adjudicó un contrato para la ejecución de un Estudio Tracer sobre los graduados del Programa de Educación Técnica del País X y su impacto en el mercado laboral del país, y de manera más general en su desarrollo económico y social. Los miembros del consorcio, que firmaron un contrato con la Comisión, se denominan en lo sucesivo «el contratista».

5. El contrato entre el Contratista y la Comisión se regía por las Condiciones Generales del Contrato Marco, el Pliego de Condiciones Global del Contrato Marco «Beneficiarios» y el Pliego de Condiciones Específicos, en los que se especificaban los servicios que debía prestar el Contratista.

6. El contrato debía comenzar el 30 de abril de 2007. En un plazo de siete días a partir del inicio del contrato, el Contratista tuvo que preparar un informe inicial. Este informe, elaborado por el denunciante, se presentó a la Delegación el 7 de mayo de 2007. Sin embargo, la Delegación no está satisfecha con el informe. Formuló una serie de observaciones y pidió al denunciante que modificara el informe en consecuencia. Posteriormente, la Delegación pidió que el demandante fuera sustituido por otro experto. Esta solicitud fue presentada oficialmente por el Jefe de la Delegación en una carta dirigida al contratista el 15 de mayo de 2007. En esta carta, la Delegación expresó en esencia su insatisfacción con lo que consideraba la mala calidad del trabajo del demandante y su actitud. El contrato del demandante fue rescindido inmediatamente y fue retirado de la misión.

7. El 24 de mayo de 2007, el demandante informó a la Delegación de que consideraba que el contenido de la carta mencionada era falso y difamatorio, y pidió la oportunidad de debatirlo.

8. Mediante carta de 31 de mayo de 2007, la Delegación respondió al denunciante. Señaló que la Comisión no tenía vínculos contractuales con él y que, por lo tanto, cualquier cuestión relacionada con el contrato en cuestión debía debatirse con el contratista.

9. El 3 de julio de 2007, el demandante presentó su primera reclamación al Defensor del Pueblo [número de referencia 1791/2007/(BM)SAB]. Alegó que la Delegación había infringido los artículos mencionados de la Carta y del ECGAB. Sin embargo, los documentos presentados por el demandante sugieren que la Delegación le informó dos veces de su insatisfacción con su trabajo. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo consideró que parecía que se había dado al demandante la oportunidad de responder a las críticas de la Comisión. En estas circunstancias, el Defensor del Pueblo consideró que no había motivos suficientes para realizar una investigación.

10. El 19 de septiembre de 2007, el autor reiteró su denuncia aportando un análisis detallado de la situación y una serie de nuevos argumentos en apoyo de su caso. Por consiguiente, la nueva carta del demandante se registró como nueva denuncia (número de referencia 2449/2007/VIK).

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

11. El Defensor del Pueblo identificó las siguientes alegaciones y reclamaciones:

(1) El demandante alegó que la Delegación infringió el artículo 41, apartado 2, de la Carta y el artículo 16 del ECGAB al no respetar su derecho a ser oído y al no motivar adecuadamente las declaraciones formuladas por el Jefe de la Delegación en su carta de 15 de mayo de 2007. En apoyo de esta alegación, el denunciante, en esencia, alegó que:

I) la Delegación tomó medidas para retirarlo antes de que hubiera expirado el plazo para la presentación del informe revisado, que debía incorporar las observaciones de la Delegación;

II) La carta de la Delegación de 15 de mayo de 2007 contenía alegaciones contra él que nunca se le habían señalado anteriormente y sobre las que no se le había dado la oportunidad de responder.

(2) El demandante alegó que la Delegación debía aportar pruebas de las alegaciones que el Jefe de la Delegación había formulado contra él, o retractarse de dichas alegaciones.

12. El denunciante también alegó que, de conformidad con el artículo 41, apartado 3, de la Carta [3] , la Delegación debía proporcionar una indemnización financiera por los daños sufridos y por la pérdida de ingresos futura. El Defensor del Pueblo consideró que esta alegación era inadmisible sobre la base del artículo 2, apartado 4, de su Estatuto, ya que el demandante no había presentado ningún procedimiento administrativo previo a la Delegación en relación con su solicitud de indemnización.

13. El 14 de mayo de 2009, el autor renovó su solicitud de indemnización. Afirmó que solicitaba a la Delegación que le pagara una indemnización por su pérdida de ingresos, subsidios de alojamiento y daños a su reputación profesional. El 15 de junio de 2009, el denunciante presentó una copia de la respuesta de la Delegación, en la que ésta desestimó la citada solicitud de indemnización. Dado que el demandante había cumplido los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 4, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo, la solicitud de indemnización podría haber sido objeto de una investigación. Sin embargo, el Defensor del Pueblo consideró oportuno esperar a los resultados de la inspección del expediente de la Comisión antes de decidir si examinar o no esta reclamación. Como resultado de la inspección del expediente de la Comisión relativo a las alegaciones y reclamaciones presentadas inicialmente por el demandante, el Defensor del Pueblo considera que no es necesario investigar la reclamación de indemnización.

14. Por último, cabe señalar que tanto la Comisión como el denunciante indicaron que un diputado al Parlamento Europeo escribió a la Comisaria Ferrero-Waldner en relación con la presente denuncia. La Comisión facilitó una copia de su respuesta al diputado. En sus observaciones, el demandante alegó que la carta dirigida al Comisionado planteaba cuestiones de carácter general, relacionadas, por ejemplo, con las implicaciones jurídicas de la rescisión

del contrato de un consultor sobre la base de alegaciones infundadas, y con la base jurídica para exigir a un consultor que firmara una declaración de disponibilidad y exclusividad, limitando su capacidad de trabajar para una empresa competidora. El denunciante consideró, sin embargo, que la Comisión no había abordado las cuestiones señaladas a su atención. A partir de la información facilitada, no está claro si el demandante desea que el Defensor del Pueblo examine estas cuestiones. En cualquier caso, el denunciante no facilitó una copia de la carta pertinente del diputado al Parlamento Europeo a la Comisión. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no dispone de toda la información necesaria para poder decidir si debe abrir una investigación sobre estas cuestiones.

LA INVESTIGACIÓN

15. El 22 de octubre de 2007, el Defensor del Pueblo abrió una investigación y pidió a la Comisión que presentara un dictamen. La Comisión remitió su dictamen el 12 de marzo de 2008. El dictamen de la Comisión se transmitió al demandante con una invitación a formular observaciones, que presentó el 22 de abril de 2008. El 2 de enero de 2009, a raíz de una solicitud de los servicios del Defensor del Pueblo, el demandante presentó pruebas documentales adicionales relativas a su reclamación y, el 14 de mayo de 2009 y el 15 de junio de 2009, presentó más pruebas documentales.

16. El 20 de julio de 2009, el Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión que permitiera a sus servicios inspeccionar el expediente relativo al presente asunto. La inspección tuvo lugar el 13 de octubre de 2009 en los locales de la Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión en Bruselas. El 20 de octubre de 2009 se envió una copia del informe de inspección al denunciante y a la Comisión. El 24 de octubre de 2009, el denunciante formuló observaciones sobre este informe.

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

A. Por lo que respecta a la alegación del autor

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

Sobre el contenido del escrito impugnado:

17. El demandante presentó una copia de la carta de la Delegación en la que solicitaba su sustitución (de fecha 15 de mayo de 2007). Las secciones pertinentes de la presente carta tienen el siguiente tenor:

« *… la Delegación ya ha comunicado oficiosamente al* [contratista] *una serie de preocupaciones compartidas por el Gobierno con respecto no solo a la calidad del trabajo producido por el*

[demandante], *sino también a su actitud muy beligerante [sic].*

El proyecto de informe inicial presentado por el jefe de equipo fue insatisfactorio y no cumplió con el contenido estándar de un informe inicial (remítase amablemente a las observaciones proporcionadas por la Delegación por correo electrónico). Los RPT [4] *exigían claramente que la metodología presentada en* la oferta [del contratista] *se revisara y volviera a presentar en el informe inicial, pero el jefe de equipo ha omitido por completo este aspecto esencial y se ha centrado más bien en un análisis amplio y familiar sobre el sector de la EFTP* [5] .

La Delegación ha presentado dos veces observaciones al informe inicial para que el jefe de equipo mejore este informe, al que hemos recibido respuestas muy defensivas y mal juzgadas. El TL también intentó crear una situación de confrontación entre la Delegación y el Gobierno, a pesar de su acuerdo sobre los cambios que deben hacerse. El Representante del Gobierno informó de que pasó una cantidad considerable de tiempo con el TL para informarle sobre la asignación y ayudarlo a mejorar el Informe, pero el TL todavía no parece entender ni tener ninguna visión para la ejecución de la asignación. Se le considera simplemente «prestado» ideas y conceptos amplios de las personas consultadas y no ha propuesto ninguna sugerencia relevante y proactiva sobre la metodología para llevar a cabo el estudio.

El Gobierno ha expresado ahora su firme voluntad de que el Jefe de Equipo sea reemplazado, ya que no está demostrando las habilidades y competencias necesarias para llevar a cabo este estudio. La Delegación está totalmente de acuerdo con la opinión del Gobierno.

...

A la luz de lo anterior y basado en el artículo 17 de las Condiciones Generales del Contrato Marco, dado que el mal comienzo ya ha puesto en peligro la ejecución exitosa del Estudio a la gran insatisfacción del Gobierno, le rogamos que proponga un reemplazo adecuado que coincida con los requisitos de calificación de los RPT y sea aceptable para la Delegación y el Gobierno... ».

Argumentos del denunciante

18. El demandante alegó, en esencia, que la carta mencionada estaba « *llena de falsedades* » y que no se le dio ninguna oportunidad de responder a las críticas de la Comisión. En este contexto, el denunciante presentó los siguientes argumentos.

19. El demandante reconoció haber recibido comentarios del Director de Tareas de la Delegación y del Consejero de Educación de la Delegación en relación con su proyecto de informe inicial. Señala que responde a estas observaciones y que se acuerda que preparará y presentará un informe revisado que incorpore las observaciones de la Delegación. Entretanto, sin embargo, la Delegación tomó medidas para retirarlo de la misión *antes* de que expirara el plazo para la presentación del informe revisado. Según el denunciante, el informe inicial revisado amplió en gran medida las cuestiones metodológicas descritas en el informe inicial inicial y fue el resultado de una serie de debates en profundidad con las partes interesadas, el

investigador superior de la consultoría, así como de conclusiones basadas en sus propios conocimientos y experiencia. Por consiguiente, consideró que la decisión de la Comisión de retirarlo, incluso antes de examinar el informe revisado, era un « *acto extraordinario e inaceptable de mala fe* ».

20. El demandante consideró que su respuesta a las observaciones formuladas por el personal de la Delegación no era « *defensiva y mal juzgada* », sino « *detallada y sólida* », como cabía esperar de un jefe de equipo.

21. Además, el demandante alegó que la carta de la Delegación contenía una serie de alegaciones que iban más allá de las cuestiones planteadas anteriormente por su personal. En opinión del autor, la acusación de que estaba « *intentando crear una situación de confrontación entre la Delegación y el Gobierno de [País X]* » era espantosa, infundada e infundada. Si hubiera considerado que su presencia estaba creando dificultades entre el Gobierno del país X (el «Gobierno») y la Delegación, habría abandonado la consultoría voluntariamente.

22. El autor añadió que, del mismo modo, la supuesta falta de comprensión y visión, o la alegación de que « *no estaba demostrando las habilidades y competencias necesarias* », nunca había sido señalada a su atención por el representante del Gobierno ni por ninguna otra persona. Reiteró que, por lo tanto, no se le había dado la oportunidad de discutir y refutar estas acusaciones.

23. La alegación de que « *estaba tomando prestadas ideas y conceptos amplios de las personas consultadas y no había propuesto ninguna sugerencia proactiva pertinente por su cuenta con respecto a la metodología para llevar a cabo el estudio* » era falsa. No se consideraba el tipo de consultor que llega desde el extranjero con soluciones preconcebidas, sino que busca contextualizar enfoques y metodologías dentro de las circunstancias locales, con miras a garantizar mejores oportunidades de éxito y sostenibilidad.

24. El autor señaló que el ostensible « *representante del Gobierno* » había acordado el informe antes de presentarlo a la Delegación. Añadió que pasó algún tiempo discutiendo el informe con esta persona, ya que se le había dicho que esta última actuaba en nombre del Gobierno. Sin embargo, no es una « *cantidad considerable de tiempo* » porque el representante aceptó el informe inicial con la excepción de una o dos enmiendas fácticas.

25. El autor también señaló que la alegación de que tenía una « *actitud beligerante* » era un « *ataque personal infundado e inexcusable* » contra su carácter. Sospechaba que era la animosidad personal de algunos de los empleados de la Delegación hacia él lo que llevó a su despido.

Posición de la Comisión

26. En su opinión, la Comisión señaló que no tenía ninguna relación contractual con el demandante, ya que las partes del contrato eran ella misma y el contratista. La Comisión se

refirió al artículo 4.3 de las Condiciones Generales, que establece que « *ningún subcontrato podrá crear relaciones contractuales entre ningún subcontratista y el Órgano de Contratación*» .

27. Por lo que se refiere a la supuesta falta de información al demandante y de respeto de su derecho a ser oído, la Comisión alegó que el artículo 6, apartado 1, del pliego de condiciones global del contrato marco establecía claramente que todas las comunicaciones relativas al contrato marco debían tener lugar entre el contratista y la Comisión. Más concretamente, el artículo 6.1 estipula que « *en el caso de un consorcio, el socio principal es responsable en última instancia de todos los aspectos contractuales y financieros del contrato marco y de las tareas individuales y es el único punto de contacto formal entre el contratista y el Órgano de Contratación*» . Por lo tanto, la Comisión consideró que no tenía ninguna obligación de informar directamente al denunciante. Corresponde al contratista dar instrucciones al demandante en el ámbito de la gestión del proyecto e informarle de cualquier cuestión pertinente relativa al proyecto. En cambio, la Delegación había mantenido debidamente informado al contratista (mediante conversaciones telefónicas y correos electrónicos) sobre la falta de satisfacción de la Comisión y del Gobierno con el trabajo del demandante.

28. Además, y contrariamente a lo que presentó el demandante, la Delegación le informó claramente en dos ocasiones de que su informe no era satisfactorio y le invitó a ponerse en contacto con la Delegación en caso de que se necesitaran aclaraciones. En apoyo de este argumento, la Comisión facilitó copias de dos correos electrónicos que la Delegación envió al demandante los días 8 y 10 de mayo de 2007.

29. La Comisión explicó que, dado que el demandante se había mostrado reacio a responder a las observaciones de la Delegación, esta última no hizo ningún otro intento de ponerse en contacto con él, pero instó al coordinador del proyecto a encontrar una solución.

30. Por lo que se refiere al supuesto incumplimiento del plazo fijado para el informe revisado antes de tomar medidas para retirar al demandante, la Comisión señaló que, el 14 de mayo de 2007, la Delegación acordó con el contratista conceder al demandante dos días más para elaborar un informe inicial revisado. La Delegación informó al contratista de que el Gobierno deseaba la versión revisada a más tardar el 16 de mayo de 2007.

31. La Comisión también observó que, el 15 de mayo de 2007, un representante del Gobierno pidió a la Delegación que le informara de que, en su opinión, tras debatir el informe con el denunciante, la versión revisada del informe (que el demandante estaba a punto de presentar) no reflejaba los elementos esenciales de la aplicación del estudio y, sin duda, sería necesario volver a redactarlo. Expresó su preocupación por la ejecución del estudio como tal, e informó a la Delegación de que consideraba apropiado sustituir al demandante.

32. Ese mismo día, a saber, el 15 de mayo de 2007, los servicios de la Delegación se reunieron con el Jefe de la Delegación para debatir las posibles opciones.

33. El 16 de mayo de 2007, la Delegación se puso en contacto con el contratista, informándole de las observaciones del Gobierno sobre el informe y solicitando su posición. Según la

Comisión, el contratista explicó que el informe inicial, revisado por el demandante, no se enviaría a la Delegación. En un correo electrónico que el Contratista envió a la Delegación el 16 de mayo de 2007, a las 18.38 horas, pidió a este último que enviara una carta oficial solicitando la sustitución del demandante.

34. La Comisión aclaró que su carta en la que solicitaba la expulsión del denunciante tenía fecha de 15 de mayo de 2007, pero que solo se envió el 16 de mayo de 2007, una vez expirado el plazo y que no se había recibido ningún informe revisado. La Comisión remitió al contratista una copia de su correo electrónico, con la carta en cuestión adjunta. La copia del correo electrónico muestra que la Delegación lo envió al Contratista el 16 de mayo de 2007, a las 18.39 horas, como respuesta inmediata al correo electrónico antes mencionado recibido del Contratista a las 18.38 horas. La Comisión explicó que la carta era de 15 de mayo de 2007 porque se había preparado en esa fecha, de modo que pudiera estar lista para su discusión con el Jefe de la Delegación. Dado el corto plazo y las limitaciones presupuestarias para este estudio, la Delegación no pudo permitirse conceder al demandante ningún tiempo adicional. Por consiguiente, una vez expirado el nuevo plazo, la decisión de solicitar la sustitución del autor tuvo que adoptarse rápidamente para garantizar el éxito de la misión.

35. La Comisión aclaró que nunca se facilitó oficialmente a la Delegación la versión revisada del informe del denunciante. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 del Pliego de Condiciones Global del Contrato Marco, era responsabilidad del Contratista garantizar la calidad de los informes presentados. Por lo tanto, la Comisión no podía cuestionar la decisión del contratista de no presentar la versión revisada del informe que había preparado el demandante. La Comisión supuso que, en opinión del contratista, el informe revisado no cumplía los requisitos de calidad establecidos en el pliego de condiciones.

36. La solicitud que la Delegación dirigió al Contratista para sustituir al reclamante se basó en el artículo 17 de las Condiciones Generales del Contrato Marco, que establece lo siguiente:

« *[…] en el curso de la ejecución, y sobre la base de una solicitud escrita y justificada, el Órgano de Contratación podrá solicitar la sustitución si considera que un miembro del personal es ineficiente o no desempeña sus funciones en virtud del contrato* ».

37. La Comisión explicó que los comentarios que el denunciante consideraba difamatorios se hicieron en relación con el tono de las respuestas del denunciante a las solicitudes anteriores de la Delegación para mejorar el informe. En un correo electrónico enviado el 14 de mayo de 2007, la Delegación informó al contratista de que la respuesta del demandante no era la que cabía esperar en esta situación (« *la respuesta posterior a nuestras observaciones se considera inaceptable y claramente poco constructiva* »). En el mismo correo electrónico, la Delegación también informó al contratista de que el Gobierno había expresado su preocupación por el hecho de que la respuesta del demandante podría crear una situación de confrontación entre la Delegación y el Gobierno.

38. La Comisión observó que comprendía la decepción del demandante por el hecho de que la Delegación no hubiera llamado su atención sobre el contenido de la carta de la Delegación de

15 de mayo de 2007. No obstante, la Comisión consideró que la Delegación había informado debidamente y plenamente al contratista de cada elemento mencionado en dicha carta *antes* de enviarla. La Delegación actuó de conformidad con el artículo 6.1 del mandato global mencionado en el punto 27 supra. Si el contratista hubiera considerado que los argumentos y la solicitud formulados en la carta de la Delegación eran incorrectos o inadecuados, habría sido responsabilidad del contratista informar al demandante de la carta de la Delegación, recabar su opinión y impugnar la solicitud y los argumentos de la Delegación. Sin embargo, la solicitud de la Delegación de sustituir al demandante nunca fue impugnada por el Contratista, que tenía conocimiento de las justificaciones que contenía, y estuvo de acuerdo con ella en principio.

39. La Comisión alegó además que no existía ninguna animosidad personal por parte del personal de la Delegación, como alegaba el demandante. El único interés de la Delegación era garantizar un servicio que fuera aceptable para sí misma y para el Gobierno. Esto implica necesariamente el escrutinio y el control de calidad del trabajo de consultoría. Su personal no expresó en ningún momento ningún enojo hacia el demandante, ni dentro ni fuera de la Delegación. Toda la Delegación que solicitó al demandante fue que debía cumplir el mandato, que había sido aceptado por el contratista, y revisar el informe, teniendo en cuenta las observaciones de la Delegación. Se dio al demandante tiempo suficiente para actuar en consecuencia.

Observaciones del denunciante

40. En sus observaciones, el demandante señaló que en la cuenta de la Comisión se omitían algunos acontecimientos. Más concretamente, el demandante alegó que el personal de la Delegación envió dos correos electrónicos a un representante del Gobierno en relación con las observaciones del demandante sobre las observaciones que la Delegación había proporcionado con respecto al proyecto de informe inicial. Según el denunciante, estos correos electrónicos contenían comentarios extraviados. Señala que la Comisión no mencionó ni incluyó estos correos electrónicos en su dictamen. Indicó que un representante del Gobierno le mostró uno de los correos electrónicos enviados el 11 de mayo de 2009.

41. El demandante se refirió a una de las observaciones formuladas por la Delegación en relación con su informe. La observación en cuestión estaba redactada del siguiente modo: *Tengo una reacción alérgica a este tipo de declaraciones que suenan como mumbo-jumbo. ¿Qué nos dice?* " El demandante sostuvo que el enfoque profesional correcto habría sido pedir aclaraciones, en lugar de hacer tales comentarios.

42. El autor también alegó que un representante del Gobierno le informó de que él y su predecesor tenían dificultades para trabajar con la Comisión. Sugirió al demandante que, a fin de evitar dificultades innecesarias con la Delegación en relación con la presentación de informes, el Contratista pudiera considerar la posibilidad de presentarle directamente los informes del demandante, y luego entregaría una copia a la Delegación para su consulta.

43. El demandante alegó además que había recibido un correo electrónico de la consultora que lo había contratado, informándole de que la Delegación se había negado a formular

observaciones sobre su proyecto de informe inicial revisado, a pesar de haber aceptado previamente hacerlo.

44. El autor explicó que no fue informado de su despido hasta el 17 de mayo de 2007. Argumentó además que la consultora que lo había contratado estaba muy contenta con su informe inicial revisado y le indicó que la Delegación no habría aceptado nada de lo que había producido.

45. También señaló que había recibido un correo electrónico de un representante del Gobierno en el que le informaba de que este último intentaba mantenerlo en su puesto, pero que la Delegación había sido intransigente. Dado que la Delegación es un donante poderoso, su posición no puede ser ignorada.

46. El denunciante también comentó sobre la declaración de la Comisión de que la carta de la Delegación de 15 de mayo de 2007 era solo un proyecto. Alegó que la empresa que lo contrató consideraba obviamente la carta como una carta de despido y resolvió su contrato a partir del 15 de mayo de 2007. Dado que el proyecto de 15 de mayo de 2007 no se modificó posteriormente de ninguna manera, esto sugiere firmemente que la Delegación tenía la intención de retirar al demandante, independientemente de su acuerdo de esperar el informe revisado.

47. El autor señaló que nunca cuestionó la necesidad de introducir cambios en el proyecto de informe inicial. Subraya que incorpora en el informe inicial revisado todos los comentarios recibidos de la Delegación y que presenta el informe revisado a tiempo. Señala que lo envió al Contratista el 16 de mayo de 2007, a las 16.45 horas.

48. El demandante señaló además que, por una parte, la Delegación se comunicó directamente con él en relación con el proyecto de informe inicial y, por otra, alegó que toda la comunicación tenía que pasar por el contratista. En opinión del demandante, la Delegación fue, por tanto, altamente selectiva e incoherente en su interpretación de los protocolos de comunicación. Además, el demandante no estaba de acuerdo con el argumento de la Comisión de que se le informó en dos ocasiones de que el informe inicial que había preparado no era satisfactorio. Según el denunciante, esto solo se hizo una vez, en el correo electrónico enviado por la Comisión el 8 de mayo de 2007.

49. El demandante señaló que seguía creyendo que su expulsión estaba motivada por la animosidad personal hacia él por parte del personal de la Delegación. Conjetura que la Delegación no podría tomar medidas contra él a menos que tuviera al menos la aprobación tácita de algunos representantes del Gobierno. En este contexto, sospechaba que los empleados de la Delegación podrían haber intentado « *presionar a los representantes de un gobierno soberano nacional... para asegurar su propia agenda* ».

50. El autor señaló que no se habían presentado pruebas en absoluto sobre la supuesta insatisfacción del Gobierno con su trabajo o su pretendido deseo de que se le retirara de la misión.

51. Por último, el demandante no estaba de acuerdo con la interpretación de la Comisión de los artículos 41 de la Carta y 16 del ECGAB, según los cuales era responsabilidad de otra persona informarle de las alegaciones formuladas en la carta de la Delegación, ya que él, la parte agraviada, no era parte del contrato con el contratista. En opinión del autor, al proceder de esta manera, la Comisión vulneró la esencia misma de los derechos personales consagrados en los artículos anteriores y, por lo tanto, violó los principios de buena administración. En opinión del demandante, la Comisión simplemente intentó ocultarse de sus responsabilidades y evitar la rendición de cuentas.

La inspección del expediente de la Comisión

52. Tras un cuidadoso análisis de los argumentos de las partes y de las pruebas presentadas durante la investigación, el Defensor del Pueblo decidió que era necesaria una inspección del expediente de la Comisión. La inspección fue realizada por sus servicios el 13 de octubre de 2009.

53. De la inspección se desprende que la mayoría de los documentos contenidos en el expediente ya habían sido facilitados al Defensor del Pueblo por la Comisión o por el demandante. Sin embargo, el expediente de la Comisión contenía también los dos documentos siguientes, que anteriormente no se habían puesto a disposición del Defensor del Pueblo:

a) i) copia de la carta que, el 4 de enero de 2008, el Gobierno dirigió a un bufete de abogados en representación del autor, y

II) copia de una carta relativa al despido del demandante, que el Gobierno envió al Jefe de la Delegación el 6 de diciembre de 2007.

54. Tras recibir una copia del informe de inspección, el autor explicó que tenía conocimiento de la carta enviada por el Gobierno a sus asesores jurídicos. Sin embargo, no tenía conocimiento de la carta dirigida al Jefe de la Delegación de la Comisión, enviada el 6 de diciembre de 2007. Por consiguiente, el demandante solicitó una copia de dicho escrito.

55. El autor aclaró además que sus asesores jurídicos escribían al representante del Gobierno, ya que consideraban que este último lo difamaba. Sin embargo, aún no se ha tomado ninguna acción legal contra esta persona.

56. Por último, el demandante preguntó si, durante la inspección del expediente de la Comisión, los servicios del Defensor del Pueblo detectaron algunos correos electrónicos intercambiados entre la Delegación y el representante del Gobierno que contenían lo que consideraba como comentarios equivocados sobre su trabajo (véase el punto 40 supra). Señaló que si estos correos electrónicos no figuraban en el expediente, esto daría más apoyo a su denuncia.

Evaluación del Defensor del Pueblo

Observación preliminar

57. En sus observaciones sobre el informe de inspección realizado por los servicios del Defensor del Pueblo, el demandante solicitó una copia de uno de los documentos mencionados en el presente informe (véase el punto 54 supra). Cabe señalar que, durante la inspección, la Comisión señaló que consideraba que este documento era confidencial. En este contexto, el Defensor del Pueblo desea recordar que, de conformidad con el artículo 13.3 de sus disposiciones de aplicación, los reclamantes no tendrán acceso a ningún documento confidencial o información confidencial obtenida como resultado de sus inspecciones. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo no puede revelar al demandante una copia de dicho documento. No obstante, el denunciante es libre de solicitar a la Comisión el acceso a dicho documento.

58. La presente denuncia se refiere a dos cuestiones principales. En primer lugar, la cuestión de si la Comisión motivó suficientemente su decisión de solicitar, en su carta de 15 de mayo de 2007, la sustitución del denunciante (el aspecto sustantivo). En segundo lugar, la presunta violación del derecho del demandante a ser oído (el aspecto procedimental). Por lo tanto, el análisis del Defensor del Pueblo se centrará en estos dos aspectos.

Razonamiento de la Comisión

59. El Defensor del Pueblo observa que, en su carta de 15 de mayo de 2007, la Delegación expuso una serie de consideraciones que la llevaron a solicitar la sustitución del demandante como jefe de equipo. Estas consideraciones se referían a i) la calidad del trabajo producido por el autor, ii) su comportamiento, y iii) la posición del Gobierno del país X.

60. Por lo que se refiere al examen i), está claro que la Delegación no se contentó con el primer proyecto del informe inicial. También está claro que el denunciante aceptó que este proyecto debía revisarse y mejorarse. Sin embargo, parece que el contratista no presentó el proyecto revisado del demandante a la Delegación, lo que impidió que la Delegación lo evaluara. El Defensor del Pueblo no recibió copia de este documento. Por lo tanto, no puede determinar si la calidad del trabajo del demandante merecía la decisión de la Delegación de solicitar su sustitución. En cualquier caso, el Defensor del Pueblo observa que la justificación de la Delegación para solicitar la sustitución del demandante no se basó en el contenido del informe revisado.

61. Se aplican consideraciones similares en relación con la confianza de la Delegación en el comportamiento del demandante. El Defensor del Pueblo observa que, en su reacción a las observaciones formuladas por la Delegación sobre su informe inicial, el demandante expresó con cierta fuerza sus puntos de vista. Dicho esto, algunas de las observaciones de la Delegación y, en particular, las citadas en el punto 41 supra, fueron redactadas de manera bastante marcada.

62. En estas circunstancias, debe concederse especial importancia a la posición adoptada por

el Gobierno, tanto más cuanto que se dispone de pruebas tangibles a este respecto. Además, el demandante informó al Defensor del Pueblo de que habría dejado su puesto voluntariamente, si se le hubiera señalado que su presencia estaba creando dificultades entre el Gobierno y la Delegación.

63. Según la carta de la Delegación de fecha 15 de mayo de 2007, el Gobierno estaba preocupado por la actuación del autor y expresó su « *fuerte disposición* » a verlo destituido de su cargo.

64. Los documentos inspeccionados por los servicios del Defensor del Pueblo muestran claramente que las declaraciones de la Delegación contenidas en dicha carta correspondían a la posición real del Gobierno del país X. Sufría decir que, en la carta que el Gobierno dirigió al bufete de abogados que representaba al demandante, se señaló que, aunque la carta de fecha 15 de mayo de 2007 fue redactada por la Delegación, representaba la opinión del Gobierno.

65. El Defensor del Pueblo es consciente de que el demandante sospechaba que la Delegación ejercía presión sobre el Gobierno y consideró que la verdadera razón de su despido era la animosidad de la Delegación hacia él. Sin embargo, ninguno de los documentos del expediente de la Comisión inspeccionados por los servicios del Defensor del Pueblo respalda esta teoría. El demandante se refirió a varios correos electrónicos en apoyo de su versión de los hechos. Sin embargo, y a pesar de haber sido invitado a hacerlo, el demandante no remitió ningún correo electrónico al Defensor del Pueblo. El autor señaló que ya no tenía los correos electrónicos en cuestión y, por lo tanto, no podía facilitarlos.

66. El demandante se refirió además a la correspondencia entre la Delegación y el Gobierno, que, según él, se le mostró y que, en su opinión, constituía pruebas adicionales en apoyo de su denuncia (véase el punto 40 supra). El Defensor del Pueblo observa que el demandante no presentó copias de esta correspondencia y que durante la inspección no se descubrió ningún rastro de dicha correspondencia. Además, nada indicaba que el expediente presentado a los representantes del Defensor del Pueblo pudiera haber sido incompleto.

67. El demandante llamó la atención sobre el hecho de que la carta de la Delegación en la que solicitaba su sustitución tenía fecha de 15 de mayo de 2007, mientras que se había acordado que tenía hasta el 16 de mayo de 2007 para presentar su informe inicial revisado. El Defensor del Pueblo está de acuerdo en que la fecha de la carta pertinente, a primera vista, crea la impresión de que la Delegación actuó injustamente al decidir sobre su curso de acción, sin esperar a ver el informe inicial revisado. Sin embargo, la Comisión explicó que un representante del Gobierno se puso en contacto con la Delegación el 15 de mayo de 2007 y expresó la opinión de que la próxima versión revisada del informe inicial todavía no proporcionaría lo que se esperaba, y que consideraba apropiado sustituir al demandante. La Comisión explicó además que la Delegación se reunió el 15 de mayo de 2007 para debatir las posibles opciones y que la carta de 15 de mayo de 2007 se había elaborado en preparación para los debates con el Jefe de la Delegación ese mismo día. Subrayó que la carta correspondiente no se envió hasta el 16 de mayo de 2007, después de que el contratista solicitara su envío. El Defensor del Pueblo considera que estas explicaciones son razonables y

que, además, están confirmadas por el contenido del expediente inspeccionado por sus servicios. Por supuesto, no puede excluirse que la decisión de enviar este escrito ya se haya adoptado el 15 de mayo de 2007, lo que explicaría también por qué la carta lleva esa fecha. Sin embargo, aunque ese fuera el caso, el Defensor del Pueblo no está convencido de que la Delegación actuara por animosidad o de manera injusta, dado que, para entonces, ya se le había informado de que el Gobierno deseaba que se sustituyera al demandante.

68. A la vista de las pruebas de que disponía, el Defensor del Pueblo considera, por tanto, que el demandante no demostró su alegación material, a saber, que la Comisión no había aportado razones suficientes para justificar la solicitud, formulada en su carta de 15 de mayo de 2007, de que fuera sustituido como jefe de equipo. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no considera mala administración por parte de la Comisión en relación con este aspecto de la reclamación.

Sobre la presunta violación del derecho a ser oído

69. Por lo que se refiere a la supuesta falta de audiencia al demandante, el Defensor del Pueblo observa que, de conformidad con el artículo 17 de las Condiciones Generales, *la Comisión tenía derecho, «sobre la base de una solicitud escrita y justificada* », a solicitar al contratista la sustitución del demandante, si consideraba que este último era « *ineficiente o no desempeñaba sus funciones en virtud del contrato* ». El Defensor del Pueblo considera que, antes de presentar tal solicitud, era necesario dar a la parte a la que debía dirigirse esta solicitud, a saber, al contratista, la posibilidad de expresar su opinión sobre las razones que llevaron a la Comisión a considerar la posibilidad de adoptar tal medida. Sin embargo, el demandante no alega que el contratista no haya sido oído, sino que la Comisión debería haberle dado, es decir, al demandante, la posibilidad de expresar su punto de vista antes de pedir al contratista que lo sustituya. Por lo tanto, debe examinarse aquí la supuesta falta de audiencia al demandante.

70. El demandante no discute el hecho de que su contrato era con la sociedad que lo contrató para la cesión, a saber, un miembro del Consorcio, y que no tenía ningún vínculo contractual con la Comisión. El demandante no pudo identificar ninguna disposición del contrato de la Comisión con el contratista, ni ninguna otra disposición jurídicamente vinculante que, en el momento de los hechos, hubiera obligado a la Comisión a oírlo antes de hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 17 de las Condiciones Generales. El Tratado de Lisboa hizo jurídicamente vinculante la Carta (y, por lo tanto, su artículo 41) (véase el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea) a partir del 1 de diciembre de 2009. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que el comportamiento pertinente de la Comisión debe evaluarse sobre la base de la ley vigente en el momento de los acontecimientos controvertidos, a saber, en mayo de 2007.

71. La decisión de la Delegación de pedir al contratista que sustituyera al demandante afectó negativamente a este último. Su solicitud dio lugar a la sustitución del demandante como jefe de equipo y a la rescisión de su contrato relativo a este proyecto. Por lo tanto, debe examinarse si, a falta de una obligación legal de hacerlo, la Comisión debería, no obstante, haber oído al demandante para respetar los principios de buena administración.

72. La Comisión se refirió al artículo 6.1 del Pliego de Condiciones Global, según el cual todas las comunicaciones relativas a su contrato con el contratista debían realizarse entre ella y el contratista. Además, ha alegado que, a falta de una relación contractual entre él y el demandante, no tenía ninguna obligación con respecto al demandante. Sin embargo, y como el Defensor del Pueblo ha subrayado una y otra vez, los requisitos de buena administración van más allá de las obligaciones puramente legales. En otras palabras, la mala administración también puede ocurrir cuando una administración ha cumplido con todas sus obligaciones legales.

73. En investigaciones anteriores, el Defensor del Pueblo ha aceptado argumentos en el sentido de que, en casos como el presente, basta con que la institución u organismo comunitario de que se trate escuche al contratista. Esto se basaba en el supuesto de que el contratista escucharía al experto cuya sustitución debía solicitarse y transmitiría a la institución u organismo comunitario de que se trata cualquier observación que éste pudiera haber hecho.

74. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los intereses del contratista y del experto en cuestión no son necesariamente idénticos. Los contratistas pueden estar dispuestos a acceder a las solicitudes de sustitución de expertos, aunque consideren que los expertos cumplieron perfectamente con sus funciones, a fin de no poner en peligro sus posibilidades de obtener futuros contratos de la misma institución u organismo comunitario. En el caso de autos, parece que el contratista aceptó la solicitud de la Comisión de sustituir al demandante sin previo aviso, o la posibilidad de responder a las críticas de la Comisión.

75. En opinión del Defensor del Pueblo, esta situación es injusta e incompatible con el derecho a una buena administración consagrado en el artículo 41, apartado 1, de la Carta. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que habría sido justo y conforme a los principios de buena administración si la Comisión hubiera informado al demandante de su intención de solicitar su sustitución y hubiera dado motivos para ello. En este contexto, parece útil señalar que, como señaló acertadamente el demandante, la Delegación le dirigió directamente sus observaciones relativas a la versión inicial del informe inicial, en lugar de pasar por el contratista. Por lo tanto, habría sido claramente posible que la Delegación informara al demandante de su crítica y de su intención de solicitar su destitución antes de formular su solicitud sobre la base del artículo 17 de las Condiciones Generales.

76. El demandante alegó que el hecho de que la Comisión no le diera la posibilidad de formular observaciones sobre su intención de solicitar al contratista que lo sustituyera constituía una violación del derecho a ser oído establecido en el artículo 41, apartado 2, de la Carta. El tenor literal del artículo 41 de la Carta deja claro que los derechos enunciados en su párrafo segundo forman parte del derecho general a una buena administración consagrado en el artículo 41, apartado 1, según el cual toda persona tiene derecho a que sus asuntos sean tratados imparcial, equitativamente y en un plazo razonable. Dado que el Defensor del Pueblo concluye que el enfoque de la Comisión en el presente asunto no se ajusta al principio de buena administración, no es necesario analizar si el artículo 41, apartado 2, es aplicable en el presente caso. Por las mismas razones, no es necesario decidir si el artículo 16 del ECGAB es

aplicable en el presente asunto.

77. La Comisión señaló que, además de informar al contratista, la Delegación informó dos veces al demandante de su insatisfacción con el contenido del informe inicial que había preparado. El Defensor del Pueblo observa, sin embargo, que en ningún momento la Delegación informó al demandante de que tenía la intención de que se retirara del proyecto antes de presentar su solicitud al contratista a tal efecto. Tampoco se informó previamente al demandante de todas las razones en las que se basaba esta solicitud.

78. El Defensor del Pueblo entiende que la Delegación tuvo que asegurarse de que el proyecto se completara con éxito y a tiempo, y que, por lo tanto, no podía permitirse perder tiempo. El Defensor del Pueblo considera, sin embargo, que habría sido fácil para la Delegación escuchar al demandante sin perder tiempo. De hecho, la Delegación expuso sus preocupaciones el 15 de mayo de 2007, en la carta de la misma fecha. Por lo tanto, habría sido posible dar al demandante la posibilidad de expresar su opinión sobre estas preocupaciones ya ese día. En opinión del Defensor del Pueblo, también habría tenido más sentido hacerlo, en lugar de permitir que el demandante siguiera trabajando en la versión revisada del informe inicial. De hecho, la versión revisada del informe inicial parece haber llegado al contratista poco después de solicitar a la Delegación que presentara su solicitud de sustitución del demandante y después de que se hubiera presentado efectivamente la solicitud. Dado que la versión revisada del informe inicial no desempeñó ningún papel en estos acontecimientos, la labor del autor sobre la versión de 16 de mayo de 2007 debe considerarse, por lo tanto, en vano.

79. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión no actuó de conformidad con el principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta, al no haber ofrecido al demandante la posibilidad de responder a las críticas que había expresado en su carta de 15 de mayo de 2007, es decir, pedir al contratista que sustituyera al demandante. Este es un caso de mala administración. A continuación se hará una observación crítica.

B. Por lo que respecta a las alegaciones del autor

Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

80. El demandante alegó que la Comisión debía aportar pruebas de las alegaciones formuladas en su contra en su carta de 15 de mayo de 2007 o retractarse de ellas. En el curso de la presente investigación, el demandante también renovó su solicitud de indemnización, que fue rechazada inicialmente por el Defensor del Pueblo sobre la base del artículo 2, apartado 4, de su Estatuto. El demandante alegó que la Comisión debía indemnizarlo por la pérdida de ingresos, las asignaciones de alojamiento y el daño a su reputación profesional.

81. La Comisión alegó que el denunciante no había sufrido ninguna acción injusta por su parte, ya que sus servicios habían actuado correctamente y que no se había producido ningún caso de mala administración.

Evaluación del Defensor del Pueblo

82. A la vista de las conclusiones del Defensor del Pueblo sobre el fondo de la presente reclamación (que figuran en el apartado 68 supra), el Defensor del Pueblo considera que ya no están justificadas nuevas investigaciones sobre la primera reclamación del demandante.

83. Por lo que se refiere a la solicitud de indemnización, el Defensor del Pueblo observa que no se constató ninguna mala administración en relación con la decisión de la Comisión de solicitar la sustitución del demandante. El Defensor del Pueblo constató una mala administración solo en relación con el aspecto procesal del caso, que se refería al derecho del demandante a ser oído. Sin embargo, el demandante no alegó que su reclamación se basara en la mala administración así identificada. En este contexto, parece útil recordar que el autor declaró que habría abandonado la consultoría voluntariamente, si se le hubiera señalado que su presencia estaba creando dificultades entre el Gobierno y la Delegación. Por lo tanto, la demanda de indemnización por daños y perjuicios presentada por el demandante no debe examinarse para su investigación.

C. Conclusiones

Sobre la base de su investigación sobre esta reclamación, el Defensor del Pueblo la cierra con la siguiente observación crítica:

Al no haber ofrecido al demandante la posibilidad de responder a la crítica que expresó en su carta de 15 de mayo de 2007, es decir, en la que se pedía al contratista que sustituyera al demandante, la Comisión no actuó de conformidad con el principio de buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este es un caso de mala administración.

La observación crítica anterior se refiere a los aspectos procedimentales de la denuncia. Dado que el Defensor del Pueblo no constató ninguna mala administración en cuanto al fondo de la reclamación, no es necesario buscar una solución amistosa en el presente asunto. Por las mismas razones, no están justificadas nuevas investigaciones sobre la reclamación del denunciante.

Por lo tanto, el Defensor del Pueblo archiva el caso.

Se informará al denunciante y a la Comisión de esta decisión.

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

Hecho en Estrasburgo, el 16 de diciembre de 2009

[1] DO C 364, p. 1.

[2] Disponible en el sitio web del Defensor del Pueblo Europeo, http://www.ombudsman.europa.eu [Enlace]

[3] El artículo 41, apartado 3, de la Carta dispone lo siguiente: « *Toda persona tiene derecho a que la Comunidad repare cualquier daño causado por sus instituciones o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros* ».

[4] Términos de Referencia Específicos para el Estudio Tracer sobre Graduados del Programa de Educación Técnica del país.

[5] Educación y Formación Técnicas y Profesionales.