

**Comité de Expertos Independientes**

**PRIMER INFORME**

**sobre**

**Presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo  
en la Comisión Europea**

**(15 de marzo de 1999)**

# Indice

Página

<b>Página reglamentaria</b> .....	4
-----------------------------------	---

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1. El mandato .....	6
1.2. Independencia y Estatuto del Comité .....	7
1.3. Ámbito de la investigación .....	8
1.4. Naturaleza de los actos censurables .....	8
1.5. Normas de comportamiento correcto .....	9
1.6. La cuestión de la responsabilidad .....	10

## 2. TURISMO

2.1 Marco jurídico y dotaciones presupuestarias .....	13
2.2 Estructura organizativa .....	14
2.3 Cronología de los acontecimientos y descubrimiento de las irregularidades .....	15
2.4 El expediente disciplinario .....	19
El expediente del jefe de unidad .....	19
El expediente del agente temporal .....	21
2.5 Asunto Euroconseil .....	23
2.6 Asunto IPK-ECODATA .....	25
2.7 Las dificultades que ha afrontado la Comisión .....	27
2.8 La gestión de la crisis .....	29
2.9 Conclusiones .....	29

## 3. PROGRAMAS "MED"

3.1 Introducción .....	32
3.2 La cronología .....	34
3.3 Consideraciones jurídicas: la delegación de competencias y la ausencia de licitaciones públicas .....	42
3.4 La falta de personal en la Comisión: un argumento insuficiente .....	43
3.5 La cuestión del conflicto de intereses .....	44
3.6 ¿Mala gestión, irregularidad o fraude? .....	46
3.7 La función y la responsabilidad de los Comisarios .....	47
3.8 La responsabilidad del Colegio de Comisarios .....	48

## 4. ECHO

4.1 El asunto "ECHO": historia de un caso .....	50
4.2 Cuestiones suscitadas .....	54
4.3 Conclusión: responsabilidad de los Comisarios .....	62

## 5. LEONARDO DA VINCI

5.1 Introducción .....	65
------------------------	----

5.2	El Programa, la Oficina de Asistencia Técnica (OAT) y el contrato . .	65
5.3	Conclusiones de la auditoría sobre la OAT Leonardo/Agenor llevada a cabo por la propia unidad de auditoría de la DG XXII . . . . .	67
5.4	Conclusiones de la auditoría llevada a cabo por la DG XX, Dirección General de Control Financiero . . . . .	70
5.5	Evolución posterior de la Comisión . . . . .	75
5.6	Falta de información al Parlamento . . . . .	78
5.7	La misión del Profesor Reiffers . . . . .	80
5.8	Conclusiones . . . . .	82

## **6. LA OFICINA DE SEGURIDAD**

6.1	Introducción . . . . .	86
6.2	Los hechos . . . . .	86
6.3	Observaciones sobre el entorno de la Oficina de Seguridad . . . . .	91
6.4	Acusaciones sobre el procedimiento de licitación para un nuevo contrato del Servicio de Seguridad (1997) . . . . .	93
6.5	Conclusiones . . . . .	95

## **7. SEGURIDAD NUCLEAR**

7.1	Marco reglamentario y presupuestario . . . . .	98
7.2	Estructura organizativa . . . . .	99
7.3	El informe del Tribunal de Cuentas . . . . .	100
7.4	La delegación de responsabilidad . . . . .	100
7.5	Los contratos . . . . .	103
7.6	Ejecución y seguimiento de los proyectos . . . . .	106
7.7	Conclusiones . . . . .	108
7.8	Responsabilidades de los Comisarios . . . . .	109

## **8. LOS CASOS DE "FAVORITISMO"**

8.1	Expediente de la Sra. Cresson . . . . .	111
8.2	Expediente del Sr. Liikanen . . . . .	118
8.3	Expediente del Sr. Marín . . . . .	119
8.4	Expediente del Sr. Pinheiro . . . . .	119
8.5	Expediente del Sr. Santer . . . . .	120
8.6	Expediente de la Sra. Wulf-Mathies . . . . .	121

## **9. CONCLUSIONES**

9.1	El mandato del Comité y el ámbito de sus investigaciones . . . . .	123
9.2	Responsabilidad de la Comisión y de los Comisarios . . . . .	123
9.3	Evaluación a la luz de las normas de comportamiento correcto . . . . .	126
9.4	Reformas que se han de estudiar . . . . .	127

<b>Anexo 1</b>	(Casos específicos examinados: Comisarios y Servicios responsables) . . . . .	131
----------------	---	-----

<b>Anexo 2</b>	(Direcciones Generales y Servicios de la Comisión) . . . . .	132
----------------	--	-----

El 14 de enero de 1999 el Parlamento Europeo aprobó su Resolución sobre la mejora de la gestión financiera que, entre otras cosas, pedía que se convocase un Comité de Expertos Independientes bajo los auspicios del Parlamento y de la Comisión (B4-0065, 0109 y 0110/99).

El 27 de enero de 1999 la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo examinó y aprobó una "Nota sobre el Comité de Expertos Independientes", que establecía la composición y el mandato del Comité de Expertos Independientes.

En la misma reunión, el Presidente de la Comisión dio su conformidad a la composición y al mandato del Comité de Expertos Independientes.

En una carta al Presidente del Parlamento Europeo del 1 de febrero de 1999, el Presidente de la Comisión confirmó la conformidad de la Comisión a la composición y al mandato del Comité de Expertos Independientes.

El 2 de febrero de 1999, el Comité de Expertos Independientes celebró su reunión inaugural y designó presidente al Sr. André MIDDELHOEK.

El 15 de marzo de 1999, el Comité presentó su primer informe al Presidente del Parlamento Europeo y al Presidente de la Comisión Europea.

o  
o o

Los miembros del Comité de Expertos Independientes son los siguientes:

Sr. André MIDDELHOEK (Presidente)  
Sra. Inga-Britt AHLENIUS  
Sr. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO  
Sr. Pierre LELONG  
Sr. Walter VAN GERVEN

# **1. INTRODUCCIÓN**

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. El Mandato

1.1.1. En su sesión plenaria del 14 de enero de 1999 el Parlamento Europeo aprobó una **Resolución** sobre la mejora de la gestión financiera de la Comisión Europea.

El apartado 1 de dicha resolución estipula lo siguiente:

*"Pide que se convoque un Comité de Expertos Independientes bajo los auspicios del Parlamento y de la Comisión con el mandato de examinar la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo, incluida una revisión fundamental de las prácticas de la Comisión en la adjudicación de todos los contratos financieros, el cual debería informar antes del 15 de marzo de 1999 en primer lugar sobre su evaluación del Colegio de Comisarios".*

1.1.2. La petición en la resolución del Parlamento Europeo de que el Comité "examine la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo, incluyendo una revisión fundamental de las prácticas de la Comisión en la adjudicación de todos los contratos financieros" se refiere evidentemente a un examen de los procedimientos y prácticas de la Comisión en relación con casos específicos, más que a una investigación en profundidad de los detalles de cada uno de dichos casos. Tal investigación implicaría, evidentemente, una repetición del examen de muchas de las actividades de la Comisión, ya llevado a cabo por órganos competentes como la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento y los departamentos de Control Financiero (DG XX) y UCLAF de la Comisión.

1.1.3. Además, este enfoque hubiera implicado el riesgo de interferir en investigaciones que actualmente están llevando a cabo las autoridades competentes en el marco de procedimientos penales o disciplinarios contra funcionarios de la Comunidad o terceras partes. Este Comité no está capacitado para intervenir en estos procedimientos, ni tiene intención de hacerlo. Teniendo esto en cuenta, ha evitado escuchar testimonios particulares, de carácter voluntario, puesto que ello podría poner en peligro procedimientos pendientes o futuros ante los tribunales y hubiera obligado al Comité a seguir normas de procedimiento que están fuera de su alcance.

1.1.4. La Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo, en su reunión del 27 de enero de 1999, aprobó una **nota** sobre el Comité de Expertos Independientes que en los dos primeros párrafos del punto 6 (Condiciones) estipula que:

*"Se dispone de muy poco tiempo para la elaboración de un primer informe (fecha límite 15 de marzo, según la resolución).*

*El primer informe podría tratar de establecer hasta qué punto la Comisión, como órgano colegiado, o Comisarios concretos, son específicamente responsables de los recientes ejemplos de fraude, mala gestión o nepotismo planteados en los debates del Parlamento, o en las alegaciones aducidas en dichos debates".*

1.1.5. El objetivo establecido por la Conferencia de Presidentes para el primer informe: establecer hasta qué punto la Comisión, como órgano colegiado, o Comisarios concretos, son específicamente responsables, centra la atención en el cuerpo de la Comisión y en los Comisarios individualmente y no en los servicios administrativos de la Comisión. Dicho esto, la estrecha interrelación entre la administración y los propios Comisarios ha sido tenida en cuenta por el Comité en los casos necesarios. Sin embargo, dado que está dentro del ámbito del mandato del Comité el examinar la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo que, claramente, incluye también los actos censurables cometidos por los servicios administrativos de la Comisión, el Comité tendrá que examinar la conducta de la administración y de sus funcionarios en los casos que se revisan.

1.1.6. De conformidad con la Resolución y el mandato detallado descritos anteriormente, el primer informe del Comité se limitará a recoger la opinión bien fundada de éste sobre la cuestión de la "responsabilidad específica" de la Comisión como Colegio y de los Comisarios individualmente en una serie de casos concretos, sobre la base de los criterios y de la metodología que se establecen más adelante.

1.1.7. Para su segundo informe, el Comité prevé una revisión mucho más amplia de la cultura, prácticas y procedimientos de la Comisión en el contexto de las cuestiones planteadas en el primero.

## **1.2. Independencia y Estatuto del Comité**

1.2.1. De conformidad con el tercer párrafo del punto 6 de la nota de la Conferencia de Presidentes mencionada anteriormente, el Comité "*decidirá libremente acerca de la organización de sus trabajos y de la distribución interna de sus tareas*". Esta libertad no sólo se interpreta como una muestra de independencia en cuestiones de organización, sino que también tiene por objeto otorgar libertad en la definición del enfoque que se ha de adoptar, las cuestiones que se han de plantear y la naturaleza de las conclusiones que se han de extraer.

1.2.2. El Comité no se constituye en el marco de los Tratados ni de cualquier otra reglamentación que gobierne a las Instituciones europeas y no es una institución de la Comunidad, ni una agencia comunitaria. No es, sin duda, un tribunal de la Comunidad y no tiene poder formal de investigación. Además, está investido de autoridad únicamente en virtud de un acuerdo entre la Comisión y el Parlamento de que i) toda la documentación relevante que el Comité desee examinar será puesta a su disposición y ii) que el personal de las instituciones quedará exento de todas las obligaciones de confidencialidad previstas en su Estatuto.

1.2.3. El Comité, en consecuencia, se considera como un comité asesor temporal que opera en función de una autorización y que deriva su autoridad de la Resolución del Parlamento y del compromiso del Parlamento y de la Comisión de apoyar su trabajo y reconocer sus conclusiones<sup>1</sup>.

1.2.4. El Comité, por lo tanto, no trata ni de "juzgar" en el sentido judicial de la palabra, ni de dar "instrucciones", sino más bien de ofrecer una evaluación no vinculante (legal o políticamente) de la conducta de la Comisión y de los Comisarios en los casos examinados.

---

<sup>1</sup>Véase carta del Presidente de la Comisión al Presidente del Parlamento Europeo de fecha 1 de febrero de 1999.

1.2.5. Durante su mandato el Comité ha sido completamente independiente. Aunque establecido "bajo los auspicios" del Parlamento Europeo y de la Comisión, ha estado guiado por el principio de imparcialidad de cara a estas dos Instituciones y considera que sólo se le pueden pedir cuentas por el ejercicio de su mandato y que únicamente es responsable ante la opinión pública.

1.2.6. En términos prácticos, el Comité ha aplicado condiciones de confidencialidad a su trabajo con objeto de evitar cualquier interferencia del exterior.

### **1.3.    Ámbito de la investigación**

1.3.1. Dado el tiempo extremadamente reducido de que se dispone para este primer informe, el Comité ha restringido su tarea a examinar y evaluar un número limitado de casos.

1.3.2. Aunque se puede argumentar que esta selectividad comporta el riesgo de conducir a conclusiones parciales (es decir, incompletas), el Comité ha opinado que cada caso seleccionado en esta fase para ser examinado detalladamente era por sí mismo suficiente para producir conclusiones significativas en el contexto del objetivo asignado al Comité, que es comentar los procedimientos y prácticas utilizados por la Comisión para detectar y tratar el fraude, la mala gestión y el nepotismo. Se han seleccionado los casos sobre la base de recientes debates parlamentarios, según se sugirió en la nota de la Conferencia de Presidentes sobre el mandato del Comité. No debería considerarse que el hecho de que no se hayan examinado otros ámbitos de actividad signifique que están necesariamente libres de alegaciones justificadas.

1.3.3. Por lo que concierne a los casos seleccionados para su examen, el Comité se esforzó al máximo por obtener la información más válida y bien fundada posible. Subraya sin embargo que no buscó "pruebas" en el sentido judicial de la palabra. Sobre la base de los informes disponibles y de la documentación facilitada por las autoridades pertinentes y confirmada por medio de entrevistas y otras fuentes, basó su juicio en información creíble, que, o bien no era rebatida, o podía ser verificada por el propio Comité dentro del margen de sus limitados poderes.

### **1.4.    Naturaleza de los actos censurables**

1.4.1. La Resolución del Parlamento Europeo menciona el fraude, la mala gestión y el nepotismo como los actos censurables que ha de examinar el Comité para establecer cómo la Comisión los detecta y los trata.

1.4.2. *Fraude* se refiere a actos u omisiones intencionados con objeto de dañar a los intereses financieros de las Comunidades. Abarca irregularidades cometidas intencionadamente al establecer documentos, ocultación de información y apropiación indebida de fondos cuyo fin es obtener beneficios ilegítimos, financieros o de otro tipo, a expensas de los intereses financieros de la Comunidad<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Compárese artículo 1 del Convenio basado sobre el artículo K.3 del TUE relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, aprobado por Acto del Consejo del 26 de julio de 1995 (DO C 316 de 27.11.1995, pág. 48).

1.4.3. *Mala gestión* es un concepto más amplio. En opinión del Comité, se refiere, en general, a infracciones graves o persistentes de los principios de buena administración y, en particular, a actos u omisiones que permitan que se produzcan o persistan el fraude o las irregularidades. Tales infracciones pueden ser cometidas de forma intencionada, pero, con más frecuencia, se deben a comportamiento negligente o falta de atención en el ejercicio de las funciones de gestión pública<sup>3</sup>.

1.4.4. *Nepotismo* es un concepto diferente (y no jurídico). En el uso común se refiere a favoritismo hacia parientes o amigos, especialmente en su nombramiento para puestos de interés y sin estar basado en méritos o justicia<sup>4</sup>.

1.4.5. En opinión del Comité, de lo expuesto se sigue que, consideradas en conjunto, las nociones de fraude, mala gestión y nepotismo apuntan a diversas categorías de comportamiento censurable:

- i) irregularidades, es decir, infracciones de normas comunitarias o nacionales aplicables, bien sean cometidas de forma intencionada, en cuyo caso a menudo implican fraude, o como consecuencia de negligencia grave;
- ii) comportamiento fraudulento, es decir, por acción u omisión intencionadas (incluida la corrupción) cuyo fin es obtener un beneficio ilícito a expensas de los intereses financieros de la Comunidad;
- iii) comportamiento éticamente censurable, como hacer nombramientos públicos, conceder contratos, o recomendar a personas para recompensas y beneficios (incluso si no se comete fraude o irregularidad), no sobre la base del mérito, sino de favoritismo hacia familia, amigos u otra relaciones;
- iv) infracciones graves o persistentes de los principios de buena administración.

## **1.5. Normas de comportamiento correcto**

1.5.1 Es evidente que las categorías antes mencionadas se superponen, y que no es fácil (ni necesario para el Comité) distinguir entre las mismas en un caso determinado. La distinción se hace únicamente para que sirva como indicación de las normas que desea aplicar el Comité. Esas normas se basan en cómo entiende el Comité los requisitos del comportamiento correcto en el ejercicio de

---

<sup>3</sup>A fines de comparación, el Defensor del Pueblo Europeo define "mala administración" (el término utilizado en 138e del Tratado CE, que establece la función del Defensor del Pueblo) del modo siguiente: (*fuentes: <http://www.europarl.ep.ec/ombudsman>*)

"Mala administración significa administración deficiente o errónea. Esto ocurre cuando una institución no hace lo que debiera, o lo hace mal, o hace algo que no debería hacer. Ello incluye:

- irregularidades administrativas
- injusticia
- discriminación
- abuso de poder
- ausencia o denegación de información
- demoras innecesarias

<sup>4</sup>Compárese Oxford English Dictionary y Petit Robert.

un caso público y la necesidad de respetar las normas más elevadas en la administración pública europea. Estas normas son aplicables sobre todo a los Comisarios y a los miembros de sus gabinetes. Como custodios del respeto con el que las Instituciones europeas en su totalidad deben ser consideradas por el público en general, estas normas elevadas implican que no deben crearse oportunidades para posibles conflictos de intereses, o apariencias de tales, que puedan poner en peligro la imagen pública de la Comisión o de toda la Comunidad.

1.5.2. El Comité es consciente de que, en ausencia de normas o códigos específicos de conducta, el propio concepto de normas de comportamiento correcto contiene zonas poco definidas de apreciación. El Comité considera, sin embargo, que existe un núcleo común de "normas mínimas" que va más allá de las normas explícitas, que vincula a quienes ostentan cargos públicos de importancia, como los Comisarios y los miembros de su oficina privada. Cuanto más elevado el cargo, más exigentes son dichas normas al requerir que quienes lo ostentan tengan una actitud correcta en su apariencia y en su comportamiento.

1.5.3. El artículo 157 del Tratado CE establece en el apartado 2 que "los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad... En el cumplimiento de sus funciones, no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones... Se comprometerán solemnemente a respetar... los deberes de honestidad y discreción, en cuanto a la aceptación, una vez terminado su mandato, de determinadas funciones o beneficios". Este último deber de integridad y discreción afecta también, incluso con mayor firmeza, a los Comisarios en funciones.

1.5.4. Las normas de comportamiento que son parte del núcleo común de "normas mínimas" mencionado anteriormente, pueden definirse del modo siguiente:

- actuar en interés general de la Comunidad y con completa *independencia*, que requiere que las decisiones se tomen únicamente en términos de interés público, sobre la base de criterios objetivos y no bajo la influencia de intereses privados propios o de otros;
- actuar con *integridad y discreción* y (desearía añadir el Comité) de conformidad con los principios de *responsabilidad y apertura* al público, lo que implica que, cuando se tomen decisiones, se den a conocer las razones de las mismas, que los procesos mediante los que se adopten sean transparentes y se reconozcan públicamente y con honradez los intereses personales contrapuestos;

Únicamente respetando estas normas podrán quienes ostentan altos cargos tener la autoridad y la credibilidad que les permitan ofrecer el *liderazgo* que deben aportar<sup>5</sup>.

## **1.6 La cuestión de la responsabilidad**

1.6.1. La estipulación en la Resolución del Parlamento Europeo de que el Comité debe "examinar la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo" ha de considerarse en relación con la estipulación en la nota de la Conferencia de Presidentes de que el

---

<sup>5</sup>Compárese con los "Seven principles of public life" según se establece en el primer informe sobre "Standards in Public Life of the UK", Comité Nolan (Ahora Neill), 1995, pág. 14.

Comité deberá tratar de "establecer hasta qué punto la Comisión, como órgano colegiado, o Comisarios concretos son específicamente responsables". La referencia hecha en la Resolución a la forma en que la Comisión detecta y trata el fraude, la mala gestión y el nepotismo indica que el examen del Comité ha de poner el énfasis en la mala gestión por parte de la Comisión, como órgano, o de Comisarios concretos, según se establece en la nota de la Conferencia de Presidentes. Por lo tanto, la esencia de la tarea de este Comité es examinar las prácticas de la Comisión encaminadas a detectar y tratar el fraude, la mala gestión y el nepotismo cometidos (posiblemente) por miembros de la propia Comisión, así como (con mayor frecuencia) por funcionarios que trabajan en la Comisión o por terceras partes que trabajan para la Comisión o bajo contrato. De hecho, según demuestran los casos individuales examinados más adelante, la *administración deficiente o errónea* de la Comisión, como órgano, o de Comisarios concretos y miembros de sus gabinetes, en la detección y el tratamiento del fraude, la mala gestión y el nepotismo, representa la mayor parte de las alegaciones efectuadas y examinadas por el Comité. Esto no excluye que el Comité tenga que tratar también algunas alegaciones de nepotismo por parte de los miembros de la propia Comisión, aunque no alegaciones de fraude o corrupción.

1.6.2 El comportamiento censurable de la Comisión, como órgano, o de Comisarios concretos, en particular (como hemos visto) la mala gestión en la detección o el tratamiento del fraude, la mala gestión o el nepotismo de los servicios administrativos de la Comisión y de terceras partes que trabajan para ésta, implica evidentemente la responsabilidad de toda la Comisión, o de Comisarios en particular. La responsabilidad de la que se ocupa este Comité es la responsabilidad ética, es decir, la responsabilidad de no actuar de conformidad con las normas correctas en la vida pública, según se ha comentado anteriormente (en 1.5.1.). Esta responsabilidad se puede diferenciar de la responsabilidad política de la Comisión que se trata en el artículo 144 del Tratado CE, que ha de ser determinada por el Parlamento Europeo, y de la responsabilidad disciplinar de los Comisarios individualmente, que se contempla en el artículo 160 del Tratado CE, y que ha de ser determinada por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión<sup>6</sup>. Esto no impide, sin embargo, que la institución en cuestión, sin duda, al decidir cuestiones políticas o responsabilidad disciplinar, base sus evaluaciones en parte sobre las conclusiones del Comité concernientes al comportamiento colegial o individual de la Comisión o de los Comisarios.

---

<sup>6</sup>Hay que distinguirla de la responsabilidad extracontractual, prevista en el apartado 2 del artículo 212 del Tratado CE, en la que la Comunidad puede incurrir como resultado de daños causados por sus Instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

## **2. TURISMO**

## 2. TURISMO

### INTRODUCCIÓN

2.0.1. El asunto Turismo es el más antiguo de que afectan a la Comisión. Se inició en 1989 con el lanzamiento del Año Europeo del Turismo. En 1999 hay todavía 76 organismos o personas que son objeto de investigaciones penales en los Estados miembros o de investigaciones complementarias en el seno de la Comisión. Este asunto ha suscitado severas críticas sobre la gestión de la Comisión por parte del Parlamento Europeo y del Tribunal de Cuentas y en numerosos artículos de prensa.

2.0.2. Debido al número de medidas implicadas, el Comité de Expertos ha analizado en particular tres asuntos específicos que no se habían analizado con la suficiente profundidad o de la forma más adecuada. Se trata del asunto disciplinario y de los contratos con Euroconseil e IPK.

### **2.1. Marco jurídico y dotaciones presupuestarias**

2.1.1. A raíz de las resoluciones aprobadas en 1983 y 1984 por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre una política comunitaria de turismo, y de la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de enero de 1998 sobre el fomento y la financiación del turismo, la Comisión propuso al Consejo un programa de acción destinado a poner de manifiesto la importancia económica de la actividad turística en la Comunidad y a incorporar de manera más estrecha la política de turismo en las otras políticas comunitarias.

2.1.2. El 21 de diciembre de 1998, el Consejo proclamó 1999, Año Europeo del Turismo (Decisión del Consejo 89/46/CEE). En esta decisión se preveía que la Comisión adoptaría, a través de consultas con un comité de organización, las medidas adecuadas para aplicar el programa de acción, en particular en lo que se refiere a la coordinación de los organismos públicos y privados en los Estados miembros. Por su parte, éstos serían los responsables de la preselección de los proyectos y del control de su ejecución con la obligación de informar a la Comisión.

2.1.3. El artículo 3 de la Decisión del Consejo preveía un presupuesto de 5 millones de ecus para la organización del Año Europeo del Turismo. A ese importe había que añadir 0,8 millones de ecus para gastos administrativos. Simultáneamente se consignaron 7,5 millones de ecus en el presupuesto para iniciar acciones, en particular estudios, en el ámbito del turismo. Iniciadas en 1990, esas acciones continuaron en 1991 y 1992.

2.1.4. El 13 de julio de 1992, el Consejo aprobó un plan de acción de tres años (1 de enero de 1993 - 31 de diciembre de 1995) en favor del turismo (Consejo/92)421/CEE), en el que se encomendaba a la Comisión su aplicación así como su coordinación con las diferentes políticas comunitarias a través de las direcciones generales interesadas. Se preveía que la Comisión estaría asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión y que ésta adoptaría, previo dictamen de dicho comité, medidas de aplicación inmediata.

2.1.5. El importe de los medios financieros comunitarios necesarios para la aplicación del plan se estimó en 18 millones de ecus.

2.1.6. Ese plan de acción fue la última decisión aprobada en esta materia.

2.1.7. Se dotó a otras políticas comunitarias, como la política social, de medio ambiente, de transportes, de redes transeuropeas, de investigación, de formación y educación, de cooperación y acción cultural, de presupuestos destinados a financiar proyectos que tuvieran repercusiones en el turismo.

2.1.8. En total, según el Informe nº 3/96 del Tribunal de Cuentas, independientemente de los créditos destinados al Año Europeo del Turismo, la autoridad presupuestaria concedió:

- 15,9 millones de ecus para acciones en favor del turismo de 1989 a 1992,
- 1,750 millones de ecus para la promoción de Europa como destino turístico en los países terceros y
- 21,7 millones de ecus de 1993 a 1995 para el plan de acción en favor del turismo,

es decir, un total de 39,350 millones de ecus.

## **2.2. Estructura organizativa**

2.2.1. Entre 1988 y 1995, los Comisarios responsables de la política de turismo fueron:

- de 1989 a enero de 1993: Sr. Cardoso e Cunha
- de enero de 1993 a enero de 1995: Sr. Vanni d'Archirafi
- desde enero de 1995: Sr. Papoutsis.

2.2.2. La aplicación de la política de turismo correspondió, tanto en lo que se refiere a las acciones directas como a la coordinación de las acciones indirectas, a la DG XXIII, Dirección A : Promoción de la Empresa y Mejora del Entorno Empresarial.

2.2.3. En el seno de la Dirección A se creó una unidad específica encargada de la aplicación de la política comunitaria en materia de turismo. Según el organigrama en vigor en junio de 1990, los efectivos de dicha unidad eran los siguientes: 1 A3, 2 A7-A4, 1 B y 1 C, es decir, 5 funcionarios, 5 auxiliares (3 A y 2 C), tres expertos nacionales en comisión de servicios y un interino. Para paliar la escasez de personal de la unidad, se seleccionó a la empresa EURO-CONSEIL, previa licitación, para garantizar la gestión técnica del Año Europeo del Turismo de mayo de 1989 a octubre de 1990.

2.2.4. Los ordenadores competentes para comprometer los gastos eran el Director General y el Director de la Dirección A, mientras que los demás directores y el asistente del Director General estaban habilitados para firmar las órdenes de pago. La gestión corriente de los créditos, es decir la preparación de los compromisos de gastos y de las órdenes de pago, el control de las facturas, etc. corrían a cargo de un funcionario de categoría B de la unidad de turismo y de una célula dirigida por un funcionario de la misma categoría dependiente del Director General. En la práctica, los asistentes del Director y del Director General también participaban de cerca en la gestión de los créditos destinados al turismo.

2.2.5. Se creó el comité de organización previsto por la resolución del Consejo, que se reunió de marzo de 1989 a febrero de 1991. Cada Estado miembro creó también comités locales, no previstos en la decisión pero considerados indispensables para el éxito del Año Europeo del Turismo. En realidad, se tomaron numerosas decisiones bilaterales, de las que tan sólo se informaba al comité de organización.

## LOS HECHOS

### **2.3. Cronología de los acontecimientos y descubrimiento de las irregularidades**

2.3.1. Para ejercer las misiones confiadas a la Comisión por el Consejo, la DG XXIII convocó:

- licitaciones que, con la excepción de los contratos de consultoría con EURO-CONSEIL, se referían generalmente a contratos de estudios, en particular estadísticos. Como todas las licitaciones, éstas estaban sometidas a las disposiciones financieras aplicables, a saber, el Reglamento financiero, sus modalidades de ejecución y las normas internas de la Comisión, y los contratos, según su carácter y su importe, a normas estrictas de competencia destinadas a garantizar la transparencia de las operaciones, la igualdad entre los licitadores y la buena gestión financiera. La selección corría a cargo del ordenador y de los servicios gestionarios, previa consulta de la CCCC y previo visado del interventor. Ahora bien, el informe del Tribunal de Cuentas presentado en septiembre de 1992 pone de manifiesto graves irregularidades y pagos injustificados, incluso en relación con medidas sometidas a procedimientos estrictos (véase el asunto EURO-CONSEIL).
- convocatorias de propuestas para acciones específicas subvencionadas por el presupuesto comunitario. Este procedimiento no queda cubierto por ninguna reglamentación y se refiere a las subvenciones. Permite a las asociaciones y personas interesadas presentar un solicitud de subvención y obliga a los servicios del ordenador a comparar esas solicitudes.

2.3.2. De hecho, la DG XXIII concedió sobre todo subvenciones ad hoc a proyectos presentados por los beneficiarios por propia iniciativa y que no correspondían a ninguna convocatoria de propuestas. Este instrumento se utilizó de forma masiva para el Año Europeo del Turismo y afectó a la mitad de los proyectos para el período 1991-1992 y a la cuarta parte del plan de acción.

2.3.3. Sin embargo, según el informe nº 3/96 del Tribunal de Cuentas, en el marco del plan de acción el procedimiento de selección aplicado en 1994 sobre la base de una licitación y una convocatoria de propuestas abierta adoleció de problemas técnicos, en particular en lo que se refiere al registro de las licitaciones, y el que se inició en 1995, aunque mejorado con respecto a los anteriores, no permitió garantizar sistemáticamente la igualdad de trato entre los licitadores.

2.3.4. Paralelamente, el jefe de la unidad Turismo, tal como ha confirmó el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia dictada el 19 de marzo de 1998 en el asunto T-74/94, realizó, a sabiendas y repetidamente, actividades externas no autorizadas que suprimían todas las garantías de su independencia y cuyo carácter podía generar graves conflictos de intereses con el ejercicio de sus funciones; descuidaba gravemente los deberes de responsabilidad, independencia y honorabilidad que le incumbían en razón de su calidad de alto funcionario destinado a ejercer en el seno de la

institución funciones de gestión importantes en un sector específico y sensible; y, al dejar de informar, de forma deliberada y continua, a la Comisión sobre el verdadero carácter de sus actividades y de los vínculos que había establecido con empresas cuyo objetivo se situaba en el sector de sus propias funciones en la Comisión, faltaba gravemente a su deber de lealtad hacia la institución y, además, infringía el artículo 12 del Estatuto, incumplimientos que perjudicaron gravemente la imagen, la reputación y los intereses de la Comisión (punto 178 de la sentencia).

2.3.5. En otras palabras, el jefe de la unidad Turismo ejercía actividades externas no autorizadas en su ámbito de atribuciones, lo que dio lugar a malversación de fondos, corrupción y favoritismo.

2.3.6. Otro agente temporal de la unidad Turismo de grado A4, antiguo experto nacional en comisión de servicios, intervino en uno de los comités nacionales encargado de la preselección de los proyectos que podían recibir financiación comunitaria, proyecto que él mismo gestionaba a nivel comunitario.

Además, según la auditoría realizada por la Comisión en julio de 1998, otro experto nacional en comisión de servicios durante el programa Año Europeo del Turismo también podría estar implicado en un conflicto de intereses de la misma naturaleza.

### ***Las señales de alarma***

2.3.7. Ya en 1989, un diputado al Parlamento Europeo formuló tres preguntas escritas, que fueron retiradas posteriormente, en relación con la gestión del Año Europeo del Turismo y con la selección de EURO-CONSEIL, así como sobre determinados aspectos del contrato.

2.3.8. El 9 de abril de 1990, el Parlamento Europeo manifestó su preocupación por la gestión del proyecto y por posibles irregularidades en relación con acciones realizadas en el ámbito del Año Europeo del Turismo, y solicitó un dictamen al Tribunal de Cuentas.

2.3.9 En junio de 1992, el Presidente de la Comisión Europea de Turismo escribió a la Comisión para protestar contra el jefe de la unidad Turismo que, según él, había favorecido la elección de un organismo de carácter extraordinariamente dudoso, la sociedad Demeter. Considerando que se trataba de una maniobra destinada a descalificar a un competidor, el Director General y el Director competente de la DG XXIII decidieron, previa consulta al jefe de unidad, no tener en cuenta esa carta.

2.3.10. El 30 de septiembre de 1992, el informe del Tribunal de Cuentas solicitado por el Parlamento Europeo señaló irregularidades en los procedimientos aplicados para la adjudicación de los contratos y su ejecución, la concesión de las subvenciones y su utilización, el incumplimiento de la reglamentación presupuestaria y contable, y criticaba en general la gestión financiera de todo el Año Europeo del Turismo. Además, ese informe ponía de manifiesto la insuficiencia de las comprobaciones del interventor tanto en lo que se refiere a los compromisos de gastos como a los pagos.

2.3.11. Estas señales deberían haber alertado no sólo al Comisario y al Director General responsables, sino también, en su caso, al Colegio de Comisarios sobre la gestión de la política de turismo. No hubo nada de esto: no fue sino en el segundo semestre de 1993 cuando la DG IX señaló la existencia de graves problemas en la unidad Turismo.

### ***Las investigaciones dentro de la institución y la intervención de la justicia***

2.3.12. En marzo y abril de 1993, la DG XXIII procedió a una investigación interna y en julio solicitó la participación de la DG XX - Control Financiero. A partir del segundo semestre de 1993, la investigación interna se extendió al conjunto de la DG XXIII. *Esta investigación permitió descubrir irregularidades que se habían producido desde 1989 y que podían dar lugar a órdenes de cobro así como a riesgos de fraude.* Previo análisis de estos resultados con el Secretario General y la DG IX, Personal y Administración, la AIPN<sup>7</sup> decidió asignar al jefe de unidad un nuevo destino en interés del servicio con efectos a partir del 15 de marzo de 1994.

2.3.13. El 8 de julio de 1994, este asunto se presentó a la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude de la Comisión (UCLAF) que, teniendo en cuenta el carácter de las presuntas irregularidades (fraude y corrupción), dio inmediatamente una orientación prejudicial a sus trabajos. La UCLAF participó en una parte de las misiones de control realizadas por la DG XX en los Estados miembros.

2.3.14. Sobre la base de estas informaciones, en diciembre de 1994, la Comisión recurrió a las instancias judiciales francesas y belgas para que iniciaran una investigación preliminar y una información judicial, respectivamente. En febrero de 1995, un diputado al Parlamento Europeo presentó una denuncia ante las autoridades judiciales belgas y en marzo de 1995 la Comisión recurrió a las autoridades judiciales griegas para que iniciaran investigaciones preliminares.

### ***Las sanciones***

2.3.15. El 22 de junio de 1995, el Director General de la DG IX, en su calidad de autoridad facultada para proceder a los nombramientos separó del servicio, con efectos a partir del 1 de agosto de 1995, al jefe de unidad, sin reducción o supresión del derecho a pensión de jubilación, siguiendo así el dictamen del Consejo de disciplina aprobado el 23 de mayo de 1995 por unanimidad. El 28 de julio de 1995, rescindió el contrato del agente temporal con efectos a partir del 1 de agosto de 1995, apartándose así del dictamen aprobado por unanimidad por el Consejo de disciplina el 30 de junio de 1995, en el que se recomendaba a la autoridad facultada para proceder a las contrataciones que aplicara al agente una sanción de descenso de escalón.

### ***La continuación de las investigaciones a nivel interno y en los Estados miembros y la información de las autoridades de control***

2.3.16. Para llevar a cabo su investigación, las autoridades judiciales belgas solicitaron en febrero y noviembre de 1995, la suspensión de la inmunidad de algunos funcionarios y la autorización de la Comisión para interrogar a varios de ellos. Después de proceder a las comprobaciones habituales, la Comisión accedió a la solicitud de suspensión de la inmunidad o del deber de reserva.

2.3.17. En abril de 1996, de conformidad con el artículo 6 de la Decisión del Consejo 92/421/CEE, la Comisión presentó al Parlamento un informe elaborado por una empresa exterior sobre la evaluación del plan de acción comunitario en favor del turismo (1993-1995). Ese informe presentaba un análisis crítico de las decisiones adoptadas, así como de las orientaciones seguidas, pero, sin embargo, señalaba que una serie de proyectos se habían realizado con éxito.

---

<sup>7</sup> Acrónimo francés: "Autorité Investie du Pouvoir de Nomination" - autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

2.3.18. En junio de 1995, las autoridades judiciales belgas solicitaron la suspensión de la inmunidad del Director General de la DG XXIII, del Director responsable de turismo y de un colaborador. La DG IX solicitó justificaciones complementarias y el Colegio de Comisarios contestó el 12 de septiembre que no estaba en condiciones de acceder a esa solicitud. Según la Comisión, las razones señaladas por la fiscalía belga no eran suficientes y las investigaciones internas no habían puesto de manifiesto motivos que justificaran esas suspensiones de la inmunidad. El 16 de octubre de 1996, la Comisión aplicó, en su calidad de autoridad facultada para proceder a los nombramientos, el artículo 50 del Estatuto (cese por interés del servicio) al Director General de la DG XXIII. Esta decisión entró en vigor el 1 de diciembre de 1996.

2.3.19. En noviembre de 1996, el Tribunal de Cuentas presentó su informe especial nº 3/96 relativo a la política de turismo y a su fomento y, en diciembre de 1996, el nuevo Director General de la DG XXIII creó un grupo de trabajo entre la DG XX, la DG XXIII y la UCLAF para volver a analizar todos los asuntos relativos al turismo.

2.3.20. En junio de 1997, la Comisión se constituyó como acusación particular en el expediente del jefe de unidad y en noviembre de 1997 las autoridades belgas renovaron su solicitud de suspensión de la inmunidad del Director General, del Director y de uno de sus colaboradores. La Comisión accedió a su solicitud el 13 de noviembre.

2.3.21. En 1998, la DG XX repitió las investigaciones llevadas a cabo en 1993 y el Parlamento Europeo, a raíz de los informes de Luca y Wemheuer, aprobó dos resoluciones críticas (A4-0040/98 y A4-0049/98) sobre las medidas de seguimiento llevadas a cabo por la Comisión en el ámbito del turismo y sobre su actitud frente a los presuntos fraudes e irregularidades.

2.3.22. El 14 de julio de 1998 el grupo de trabajo creado por la DG XXIII publicó una auditoría sobre la gestión anterior de la política de turismo dirigida al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas, de la que se desprende que se habían identificado 236 casos de pagos indebidos y 193 órdenes de cobro por un importe de 3,1 millones de ecus. Se estaban elaborando 24 órdenes de cobro por un importe total de 1,3 millones de ecus y el resto, es decir 0,4 millones de ecus, correspondían a varios casos en los que eran necesarias investigaciones complementarias o que correspondían a una situación en que el beneficiario ya no existía (asociación, etc.). Por último, 61 beneficiarios habían devuelto 0,56 millones de ecus. En lo que se refiere al período 1990-1995, la auditoría del grupo de trabajo evalúa los excedentes de pagos en 4,5 millones de ecus de un total de 31,4 millones de ecus relativos a 718 medidas inscritas en los gastos; los excedentes de pagos se deben en gran parte a acciones fraudulentas. Las acciones se referían en 1998 a 76 organismos o personas que eran objeto, en algunos casos, de investigaciones penales en los Estados miembros, en tanto que los demás casos exigían investigaciones complementarias.

2.3.23. El número de casos en juego muestra a posteriori la dimensión de las irregularidades y de los riesgos de fraude.

2.3.24. Las investigaciones por parte de las autoridades judiciales de los Estados miembros siguen su curso.

2.3.25. Para terminar esta cronología, conviene señalar la pasividad de los comités creados por las decisiones del Consejo de 21 de diciembre de 1988 y de 13 de julio de 1991. Estos comités, formados por representantes de los Estados miembros y presididos por el representante de la Comisión, debían ser consultados por la Comisión sobre la aplicación de los programas de acción

en materia de turismo. Pero en el marco del Año Europeo del Turismo se informó al comité sobre las decisiones adoptadas por la DG XXIII con los comités locales. No se le consultó previamente. En cuanto al comité creado en el marco del plan de acción 1993-1995, su papel no ha sido nunca mencionado.

2.3.26. La misma observación se aplica a los Estados miembros que, en el marco del Año Europeo del Turismo, eran responsables de la preselección de los proyectos y del control de su ejecución, con la obligación de informar a la Comisión. Ahora bien, los Estados miembros no han señalado las numerosas irregularidades y fraudes descubiertos posteriormente por la Comisión.

## **2.4. El expediente disciplinario**

2.4.1. Las irregularidades observadas en la gestión de los proyectos relativos al turismo se referían a errores de gestión administrativa, presupuestaria y financiera así como a fraudes y al uso indebido de los fondos comunitarios. Las investigaciones concluyeron que, en el seno de los servicios de la Comisión, los fraudes y el uso indebido de fondos comunitarios eran achacables fundamentalmente al jefe de unidad y a su colaborador agente temporal.

### **El expediente del jefe de unidad**

2.4.2. Sin que su autoridad facultada para proceder a los nombramientos tuviera conocimiento de ello y cuando tenía la responsabilidad de la unidad Turismo, el jefe de unidad conservaba intereses en varias empresas bien directamente, administrándolas, bien transfiriendo sus partes a personas allegadas (su compañera o la madre de ésta) o alojando a esas empresas en su domicilio. Se trata de las empresas Immoflo, Lex Group, Groupe dynamique Grèce y Groupe dynamique Belgique, dos de las cuales participaron en programas comunitarios y, en consecuencia, recibieron subvenciones.

2.4.3. El jefe de unidad también procedió al pago de importantes sumas no elegibles a la empresa 01 Pliroforiki, concedió subvenciones que superaban las obligaciones de la Comisión en condiciones de seguridad jurídica y financiera extraordinariamente sospechosas, por no decir insólitas, a las empresas Demeter y Etoa, concedió subvenciones sin justificación, incrementando artificialmente un presupuesto de subvención a la empresa WES para financiar a un subcontratista designado por él, sin que se realizaran prestaciones como contrapartida, concedió subvenciones a contratistas que alegaban una condición o identidad falsa, y modificó el presupuesto de la subvención abonada a pesar de que el proyecto estaba sin terminar, en el caso de la empresa Wainfeld Consultants, etc.

2.4.4. Fue durante el segundo semestre de 1993 cuando la DG XX descubrió la existencia de problemas en la gestión de la unidad Turismo. A primeros de 1994, llegó a conocimiento de la jerarquía un artículo de prensa publicado en Grecia en julio de 1993 en el que se acusaba al jefe de unidad.

2.4.5. El 15 de marzo de 1994, el jefe de unidad fue trasladado en interés del servicio a un nuevo destino.

2.4.6. Posteriormente, se le abrió expediente, que se desarrolló con arreglo al siguiente calendario:

12 de julio de 1994:	Comunicación al interesado de la decisión de abrirle expediente.
20 de julio de 1994:	Audiencia.
3 de agosto de 1994:	Suspensión de las funciones con retención de la mitad del sueldo.
4 de diciembre de 1994:	Reintegración en sus derechos pecuniarios con mantenimiento de la suspensión, al no haberse producido ninguna decisión sobre su caso.
8 de diciembre de 1994:	Nueva audiencia.
22 de diciembre de 1994:	Consulta del Consejo de disciplina.
9 de marzo de 1995:	El Consejo de disciplina suspende sus trabajos para estudiar el funcionamiento del sector turismo.
14 de marzo de 1995:	El funcionario es interrogado por tercera vez para precisar sus vínculos con varias empresas, vínculos que no se pusieron en conocimiento de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos hasta el final del mes de febrero.
5 de abril de 1995:	Presentación de un informe complementario por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos al Consejo de disciplina.
23 de mayo de 1995:	Dictamen del Consejo de disciplina emitido por unanimidad, en el que se recomienda a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos que aplique como sanción disciplinaria la separación del servicio sin supresión del derecho a pensión.
1 de junio de 1995:	Notificación del dictamen al interesado.
12 de junio de 1995:	Audiencia final por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.
22 de junio de 1995:	Decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de mantener todas las acusaciones que había presentado al Consejo de disciplina y de aplicar al interesado la sanción de separación del servicio sin reducción o supresión del derecho de pensión de jubilación. Esta decisión se notificó al interesado el 23 de junio de 1995.
1 de agosto de 1995:	Entrada en vigor de la decisión de separación del servicio.

2.4.7. Este asunto plantea dos problemas:

- los plazos transcurridos entre el momento en que se descubrieron los fraudes y la decisión de separación del servicio que se aplicó en relación con los hechos que se habían producido a partir de 1989.
- la levedad de la sanción.

2.4.8. Los plazos son de aproximadamente dos años entre el momento en que la DG XX descubrió los fraudes y la fecha de separación del servicio del funcionario encausado. Tuvieron que pasar cuatro meses entre su asignación a un nuevo destino y la decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de abrir un procedimiento disciplinario y cinco meses entre la primera audiencia y la convocatoria del Consejo de disciplina.

2.4.9. En cuanto al Consejo de disciplina, éste no respetó los plazos que establece el artículo 7 del Anexo IX del Estatuto, al no emitir su dictamen a finales del mes de marzo de 1995, como habría debido hacer, sino dos meses más tarde, el 23 de mayo de 1995.

2.4.10. El Director General de Personal, en su calidad de autoridad facultada para proceder a los nombramientos, cumplió los plazos estatutarios, pero el procedimiento disciplinario propiamente

dicho duró un año. Por último, la decisión de separación del servicio notificada el 23 de junio de 1995 debería haber entrado en vigor esa misma fecha o, a más tardar, el 1 de julio en vez de retrasarse hasta el 1 de agosto cuando ya hacía un año que se había suspendido al funcionario en sus funciones.

2.4.11. La lentitud del procedimiento se explica, por una parte, por la complejidad del asunto y por la necesidad de realizar una investigación y, por otra, por la prudencia a la que están obligadas las instituciones comunitarias en materia disciplinaria para que el Tribunal de Primera Instancia no anule sus decisiones. Sin embargo, el Consejo de disciplina debería haber acelerado sus trabajos y la autoridad facultada para proceder a los nombramientos no debería haber esperado más de un mes para aplicar la sanción.

2.4.12. Teniendo en cuenta la gravedad de las acusaciones presentadas contra él, el Director General de la DG IV, en su calidad de autoridad facultada para proceder a los nombramientos, habría podido:

- apartarse del dictamen del Consejo de disciplina y separar del servicio al jefe de unidad con supresión del derecho a pensión de jubilación, o
- cuestionar su responsabilidad en aplicación del artículo 22 del Estatuto según el cual podrá exigirse al funcionario la reparación total o parcial del perjuicio sufrido por las Comunidades como consecuencia de faltas graves cometidas en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones.

2.4.13. En la audiencia ante el Comité de Expertos, el Secretario General de la Comisión explicó que:

- se consulta al Comisario responsable de los asuntos de personal y a los Comisarios encargados de las DG en que están destinados los funcionarios interesados sobre las sanciones que se aplican antes de que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos apruebe la decisión de sanción;
- la necesidad de motivar de manera muy precisa la decisión, cuando ésta se aparta de la sanción propuesta por el Consejo de disciplina, induce a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos a seguir ese dictamen y a no agravar la sanción.

El Comité considera que este último argumento no es pertinente.

### ***El expediente del agente temporal***

2.4.14. Las acusaciones dirigidas contra este agente eran del mismo carácter, pero de menor gravedad que las que se dirigían contra su jefe de unidad.

2.4.15. Se trataba de actividades externas no autorizadas en el ámbito del turismo y que podían ocasionar un perjuicio a la actividad de las Comunidades, de aceptación para su compañera de billetes de avión ofrecidos por un organismo con el que trabajaba y cuyos expedientes instruíra en la Comisión, lo que ponía en tela de juicio su independencia y su imparcialidad.

2.4.16. El procedimiento disciplinario se desarrolló con arreglo al siguiente calendario:

- 29 de junio de 1994: Comunicación al interesado de la decisión de abrirle expediente y audiencia previa.
- 7 de julio de 1994: Decisión de suspensión con pérdida de la mitad de la remuneración.
- 8 de noviembre de 1994: Reintegración en sus derechos pecuniarios con mantenimiento de la suspensión.
- 29-30 de noviembre y 6 de diciembre de 1994: Audiencias.
- 25 de enero de 1995: Consulta del Consejo de disciplina.
- 30 de junio de 1995: Dictamen del Consejo de disciplina, comunicado a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos el 12 de julio, en el que se recomienda como sanción disciplinaria el descenso de escalón (A4 escalón 4 a A4 escalón 1).
- 28 de julio de 1995: Decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de apartarse del dictamen del Consejo de disciplina y de rescindir el contrato temporal del interesado.
- 1 de agosto de 1995: Entrada en vigor de la sanción.

2.4.17. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos necesitó siete meses, a partir de la audiencia del agente temporal, para consultar al Consejo de disciplina, que tardó cinco meses en emitir un dictamen. A diferencia del expediente anterior, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos se ha apartado del dictamen para agravar la sanción y lo ha hecho sin demora.

- 2.4.18. Al marcharse, el agente cobró 3.833.807 FB, que se desglosan como sigue:
- importe retenido en concepto de contribución al régimen de pensiones más aportación correspondiente a la parte patronal: 1.720.955 FB;
  - indemnización de extinción del contrato (artículo 47 del Régimen aplicable a otros agentes): 1.964.838 FB;
  - vacaciones no disfrutadas: 270.870 FB;

es decir, un total de 3.955.663 FB, importe del que se descuentan 122.856 FB para regularizar la remuneración y los gastos de viaje.

2.4.19. La Comisión abonó a su ex agente un importe de 1.984.338 FB que no le correspondía. En efecto, la extinción del contrato de duración determinada sin preaviso por razones disciplinarias difiere de la del contrato de duración determinada prevista en el artículo 47 y no justifica el pago de la indemnización de extinción de contrato. El Servicio Jurídico de la Comisión confirmó esta interpretación mediante nota de 8 de julio de 1998. Al parecer, la DG IX solicitó, al marcharse el agente temporal, un dictamen al Servicio Jurídico sobre este aspecto y, al no recibir dicho dictamen, decidió que, a falta de normas específicas que permitieran excepciones en la aplicación del artículo 47, se debía abonar al interesado la indemnización de extinción del contrato incluso en este caso.

2.4.20. De hecho, el agente habría debido percibir 1.848.969 FB y no 3.833.807 FB.

2.4.21. El examen paralelo de ambos expedientes, el del jefe de unidad y el del agente temporal, revela la lentitud de las investigaciones y del trabajo del Consejo de disciplina y pone de relieve la consideración de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos hacia el jefe de unidad, en la medida en que no se apartó del dictamen emitido por el Consejo de disciplina y en que aplicó la decisión con retraso, y con el agente temporal, al aplicarle la interpretación estatutaria más

favorable, aunque dicha interpretación fuera incompatible con el espíritu de los textos y abonarle 1.964.838 FB que no le correspondían.

2.4.22. Por último, en la audiencia ante el Comité de Expertos Independientes, el Comisario Papoutsis declaró que no se le había informado de las sanciones aplicadas al jefe de unidad y al agente temporal y no consideró necesario exponer su posición sobre estas sanciones. En cuanto al Secretario General, comunicó al Comité de Expertos que se había dictado una orden de cobro para recuperar los importes abonados indebidamente al agente temporal.

2.4.23. A pesar de las afirmaciones del Comisario Papoutsis, el Comité no está convencido de que se haya realizado un esfuerzo suficiente de reorganización de los servicios a la vista de las numerosas irregularidades observadas.

## **2.5. Asunto Euroconseil**

2.5.1. En 1988, la Comisión propuso al Consejo un programa de acción sobre turismo y, en previsión de su participación en el desarrollo de proyectos, en particular durante el Año Europeo del Turismo, decidió contar con las competencias de un consultor externo que pondría a su disposición expertos y personal cualificado, locales y toda la infraestructura necesaria. Esta empresa iba a ocuparse también de la contabilidad detallada de los gastos comprometidos.

2.5.2. El antecesor del jefe de unidad mencionado en el apartado 2 preparó el expediente. El director competente de la DG XXIII presentó el expediente en la comisión de contratos y celebró el contrato y posteriormente encomendó el seguimiento del mismo a su asistente, bajo su autoridad, con frecuencia en oposición al jefe de unidad.

### ***Convocatoria de licitación***

2.5.3. Hicieron falta tres convocatorias de licitación para seleccionar al cocontratista. La licitación, que no se publicó en el Diario Oficial a pesar de las recomendaciones que figuran en el vademécum de la CCCC en vigor durante ese período, se envió a 60 empresas. Seis de ellas presentaron ofertas. Según el informe del ordenador a la CCCC, la propuesta de Euroconseil puso de manifiesto una clara comprensión de las labores que debían realizarse y propuso un enfoque de la obra bien estructurado e imaginativo. Disponen de espacio para oficinas cerca de la Comisión y pueden aportar personal muy cualificado con experiencia tanto en turismo y gestión como a equipamiento de oficinas a precios muy competitivos. El coste diario de un experto principal se sitúa entre 125 y 200 ecus (véase el Anexo 4) que es la cuota más baja recibida. El coste global de esta licitación para la fase de preparación de siete meses en 1989 fue de 285.833 ecus, y para la fase de ejecución de 12 meses en 1990 de 490.000 ecus.

2.5.4. En razón de la cuantía del contrato, en la licitación se debería haber exigido una fianza, de conformidad con el artículo 56 del Reglamento financiero en vigor hasta 1990. Además, el pliego de condiciones preveía que se evaluaría la capacidad técnica y financiera de los licitadores. Pero no se hizo así.

### ***Ejecución y renovaciones del contrato***

2.5.5. El primer contrato de siete meses, de mayo de 1989 a diciembre de 1989, respetaba el pliego de condiciones. Sin embargo, a partir de septiembre de 1989 se suprimió la red de interlocutores prevista en los Estados miembros con el acuerdo de la DG XXIII para aumentar las tarifas unitarias de los expertos. Se abonó al consultor un importe de 50.000 ecus para esa red, pero no se remuneró a los interlocutores. En 1990 se creó una nueva red sobre la base de un compromiso específico por un importe de 248.000 ecus.

2.5.6. Además, no se efectuó el control de los consultores (no había, por ejemplo, hojas de presencia) y, según el informe del Tribunal de Cuentas de 1992, esos consultores ejercieron responsabilidades de gestión que correspondían a los funcionarios y desempeñaron un papel importante en la selección y el control de los proyectos.

2.5.7. Las renovaciones del contrato del 15 de enero de 1990 al 15 de junio de 1990 y del 16 de junio de 1990 al 30 de enero de 1991 no correspondían a la oferta inicial de la empresa Euroconseil:

- los precios unitarios pasaron de 200 ecus en el contrato inicial a 370 en la primera renovación, y luego a 440 en la segunda;
- se añadió una cláusula que permitía al consultor recibir el 20% de los importes obtenidos de posibles patrocinadores, cláusula que podía generar conflictos de intereses al consultor.

2.5.8. En la medida en que incluían modificaciones sustanciales, las renovaciones se deberían haber sometido a la CCCC para opinión, tal como prevén las modalidades de ejecución del Reglamento financiero, sobre todo teniendo en cuenta que el contrato se adjudicó fundamentalmente en razón del nivel de las tarifas diarias de los expertos. El dictamen de la CCCC habría permitido descubrir el conflicto de intereses que representaba la cláusula relativa al patrocinio.

2.5.9. A partir del 15 de enero de 1990 el personal del consultor que participaba en el Año Europeo del Turismo se instaló en los locales de la Comisión, sin ninguna compensación para ésta, en contra de lo establecido en el pliego de condiciones.

2.5.10. Los pagos no justificados abonados a Eurocontrol en el marco de estos contratos son los siguientes:

- 50.218 ecus de días suplementarios no previstos en el contrato para asistencia técnica;
- 50.000 ecus abonados para la red de interlocutores, de conformidad con el contrato de 1989, cuando estos interlocutores no cobraron los pagos que les correspondía;
- 125.000 ecus relativos a los servicios de una empresa de comunicaciones a la que no se pagó.

### ***Los conflictos de intereses***

2.5.11. Además de la cláusula relativa al patrocinio, resulta que el consultor propuso su asistencia, mediante pago, a un candidato a la obtención de subvenciones comunitarias cuando él mismo era responsable del registro de las candidaturas y recomendaba los proyectos a la Comisión para su aceptación. También propuso a un suministrador de material de propaganda para el Año Europeo

del Turismo que le abonara derechos de autor por la utilización del logotipo que era propiedad de la Comisión.

2.5.12. Aun cuando Euroconseil recibió un importe inferior al que figuraba en el dictamen de la CCCC, cabe recordar que ese contrato se anuló anticipadamente en octubre de 1990, es decir, tres meses antes de su vencimiento, porque la empresa ya no era solvente. Si se consideran los pagos injustificados, la cláusula sobre el patrocinio y la falta de control de la ejecución del contrato en la medida en que ni el personal de la empresa ni los productos estaban debidamente controlados, no se puede afirmar que el presupuesto dedicado a esta empresa se haya mantenido dentro de los límites autorizados.

2.5.13. En el informe de auditoría de la DG XX de 18 de junio de 1998, se indica que hay que esperar a las conclusiones de la investigación de las autoridades judiciales belgas para estudiar la posibilidad de tomar medidas disciplinarias contra los funcionarios de la Comisión que concluyeron y ejecutaron el contrato con el consultor.

2.5.14. Como quiera que el asunto ya no era responsabilidad del jefe de la unidad Turismo despedido, es lamentable que no se realizara una investigación administrativa inmediata y en profundidad para estudiar la posible existencia de fraudes y determinar la responsabilidad de los funcionarios en las irregularidades, incluida la de la alta jerarquía (Director y Director General) para la cual el Colegio de Comisarios ejerce los poderes de autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

## **2.6. Asunto IPK-ECODATA**

2.6.1. Al proceder a la aprobación definitiva del presupuesto para el ejercicio de 1992, el Parlamento Europeo decidió que se utilizaría un importe de al menos 530.000 ecus para apoyar la creación de una red de información sobre los proyectos de turismo ecológico en Europa.

2.6.2. El 26 de febrero de 1992, la DG XXIII publicó en el Diario Oficial una convocatoria de propuestas para apoyar proyectos en el ámbito del turismo y del medio ambiente.

2.6.3. El 22 de abril de 1992, la empresa IPK presentó un proyecto relativo a la creación de un banco de datos sobre turismo ecológico en Europa (ECODATA). IPK, que se encargaba de la coordinación de los trabajos, tenía previsto, para su realización, colaborar con tres socios, una empresa francesa, Innovance, una empresa italiana, Topconsult, y la empresa griega 01-Pliroforiki. La propuesta no incluía ninguna precisión sobre la distribución de las tareas entre estas empresas.

2.6.4. El 4 de agosto de 1992, la DG XXIII concedió una ayuda de 530.000 ecus a IPK en favor del proyecto ECODATA.

2.6.5. El 23 de septiembre de 1992 IPK firmó la declaración.

2.6.6. En noviembre de 1992, el jefe de la unidad Turismo convocó a la empresa IPK y a uno de sus subcontratistas, 01 Pliroforiki, a una reunión en la que, según declaraciones de la empresa IPK ante el Tribunal de Primera Instancia, no impugnada por la Comisión, el jefe de unidad propuso que la parte fundamental del trabajo y la parte fundamental de las subvenciones se asignaran a 01 Pliroforiki (punto 9 de la sentencia).

2.6.7. En una nueva reunión celebrada el 19 de febrero de 1993, se pidió a IPK que aceptara la participación en el proyecto de la empresa alemana SFT, no mencionada en la propuesta de proyecto formulada por IPK, porque esa empresa participaba en un proyecto de turismo ecológico denominado ECOTRANS.

2.6.8. En la sentencia de 15 de octubre de 1997, el Tribunal de Primera Instancia señala, en el punto 47, que, aunque la demandante ha aportado indicios de que uno o varios funcionarios de la Comisión se han injerido de manera inquietante en el proyecto, durante el período que va de noviembre de 1992 a febrero de 1993 ...

2.6.9. El 12 de marzo de 1993, en una nota dirigida a su Director General, el jefe de unidad recordaba que SFT no había presentado propuestas en el marco de la convocatoria sobre ECODATA, que la Comisión no tenía derecho a imponer a esta empresa frente a un socio externo, que SFT había disfrutado anteriormente de subvenciones de la Comisión, que la DG XXIII no podía seguir subvencionando indefinidamente a las mismas personas y que las presiones ejercidas por SFT sobre la Comisión habían llegado demasiado lejos. Precisaba que, a la espera de convencer a su Director General y de conformidad con sus instrucciones, había solicitado verbalmente a la empresa IPK que incluyera a SFT en su proyecto. Según sus manifestaciones, SFT había constituido un poderoso grupo de presión en Alemania para convencer a la DG XXIII de que le garantizara el pago de la mayor parte de los fondos comunitarios o, en caso de fracaso, que anulara el proyecto y el contrato vigente.

2.6.10. En su informe sobre las irregularidades cometidas por determinados funcionarios, el jefe de unidad adjuntaba tres documentos (71-72-73) para apoyar sus acusaciones.

2.6.11. En abril de 1993, IPK presentó un primer informe al que siguió un segundo informe en julio de 1993 y el informe final en octubre de 1993. La empresa IPK también invitó a la Comisión a una presentación de los trabajos realizados, que tuvo lugar el 15 de noviembre.

2.6.12. Mediante carta de 30 de noviembre de 1993, la Comisión comunicó a IPK que el informe presentado sobre el proyecto ECODATA revelaba que el trabajo realizado hasta el 31 de octubre de 1993 no correspondía de manera satisfactoria a lo que estaba previsto en la propuesta de 22 de abril de 1992 y que, por lo tanto, no estaba en condiciones de pagar el 40% restante. IPK manifestó su desacuerdo mediante carta de 28 de diciembre de 1993, al tiempo que seguía desarrollando el proyecto y presentándolo en público.

2.6.13. El 15 de marzo de 1994, el jefe de unidad fue destinado a otro puesto en interés del servicio.

2.6.14. El 29 de abril de 1994 se organizó una reunión entre IPK y la DG XXIII, y el 3 de agosto de 1994 la DG comunicó a la empresa que no se efectuaría ningún pago en relación con este proyecto. A raíz de esta decisión, la empresa IPK presentó un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia (asunto T-331/94), recurso que fue rechazado y que ha sido objeto de apelación.

2.6.15. A raíz de la sentencia de Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 1997, el Director competente en materia de turismo escribió para sugerir que la auditoría financiera del proyecto de ECODATA concluyera rápidamente. Señalaba que convenía determinar los importes por recuperar y recordaba que en la auditoría efectuada el 24 de septiembre de 1993 la DG XX había observado que la contribución de la Comunidad se justificaba por un importe de tan solo 76.303 ecus

mientras que a principios de 1993 se habían abonado 300.018 ecus. Mediante carta de 10 de noviembre de 1997, ese Director preguntó a la UCLAF por su posición sobre un posible fraude en el asunto IPK.

2.6.16. La auditoría general de la Comisión sobre las acciones relativas al turismo, presentada el 14 de julio de 1998, no menciona el asunto ECODATA, aparte de la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia.

2.6.17. En este asunto, el Comité considera lamentable que una investigación administrativa no haya determinado ni el origen ni el carácter de las posibles injerencias en la empresa IPK para que aceptara a SFT como socio o a OI Pliroforiki como socio casi exclusivo, ni haya comprobado si la negativa de IPK a aceptar a SFT fuera el motivo de la decisión de la DG XXIII de negarse a pagar el resto de la aportación financiera.

Por esta razón, se han podido determinar las responsabilidades de cada uno de los funcionarios encausados, en particular las del Director General, especialmente en lo que se refiere a las presiones que se habrían ejercido sobre IPK.

## **OBSERVACIONES**

### **2.7. Las dificultades que ha afrontado la Comisión**

#### ***Los problemas de personal***

2.7.1. La Comisión propuso al Consejo de Ministros la realización de proyectos en los cuales pretendía desempeñar un papel activo (del tipo Año Europeo del Turismo) sin contar con los recursos humanos necesarios para su organización.

2.7.2. Los problemas de personal observados son los siguientes:

*Una asignación de recursos humanos numéricamente insuficiente y estatutariamente heteróclita*

2.7.3. La responsabilidad de gestionar la política comunitaria de turismo, es decir en primer lugar el Año Europeo del Turismo y después los planes de acción, se confió a once personas dependientes de la institución, un interino y una oficina de consultores externos. La mayor parte de estos agentes no podían beneficiarse de contratos superiores a un año y renovables dos veces, salvo en el caso de su designación en un puesto temporal. Los expertos nacionales en comisión de servicios y los consultores participan en principio en los trabajos de la institución por sus conocimientos en un ámbito preciso, pero las funciones de gestión administrativa y financiera no son de su competencia sino de la de los funcionarios. Sin embargo, a pesar de la diferencia de estatuto que habría debido inducir a su jerarquía a distinguir y jerarquizar las competencias de cada categoría de personal, categorías de agentes distintas de los funcionarios o la oficina de consultores asumieron atribuciones como la selección o el control de proyectos o incluso la preparación de respuestas a las preguntas escritas de los diputados al Parlamento Europeo.

#### ***Designaciones y destinos controvertidos***

2.7.4. La designación en un puesto con un grado de responsabilidad de jefe de unidad (A3), Director (A2) o Director General (A1) exige las máximas cualidades de competencia, rendimiento e integridad. En este asunto, el jefe de la unidad Turismo ha demostrado de manera evidente que no cumplía dichos criterios. *Por su parte, el Director y el Director General no han ejercido correctamente ni sus responsabilidades jerárquicas ni sus responsabilidades como ordenadores.*

2.7.5. El Comité de Expertos se interroga sobre la capacidad de la institución para designar o promover a los mejores candidatos y para destinar a la persona "idónea" en el puesto "idóneo". La designación y el destino de los funcionarios de grado A1 y A2 depende del Colegio de Comisarios.

#### *Incumplimiento por parte de los funcionarios de su deber de independencia*

2.7.6. El elemento de consolidación que habría debido constituir la obligación de trabajar en absoluta independencia y en interés exclusivo de la Comunidad no ha desempeñado su papel de contrapeso frente a las intervenciones varias y a las protecciones que pueden derivarse de ello. Ahora bien, esa protección da a los que las aceptan un sentimiento de impunidad.

#### *Las negligencias administrativas*

2.7.7. La insuficiencia de los recursos humanos y su gestión incoherente eran tales que podían provocar *fallos y errores de gestión* y provocar *conflictos de intereses y operaciones fraudulentas*.

2.7.8. Los sucesivos informes ponen de manifiesto *graves disfunciones administrativas*: expedientes incompletos, retraso en la información, registro incorrecto del correo, licitaciones y propuestas imprecisas, seguimiento y evaluación de los proyectos incompletos y "amañados", controles con lagunas, etc.

2.7.9. El asunto Turismo plantea también el problema de la adjudicación de las subvenciones ad hoc que escapan a los mecanismos de la competencia por las que intervienen normas de publicidad, un examen comparativo de las propuestas en un deseo de igualdad de los licitadores y la verificación de los órganos de control. *Las subvenciones ad hoc constituyen*, como ha señalado el Tribunal de Cuentas, *un procedimiento de elevado riesgo* para la institución puesto que, aunque se adjudiquen con el rigor y la imparcialidad necesarios, difícilmente permiten defenderse en caso de críticas.

2.7.10. También se plantea *la cuestión de la inserción de los visados* en la medida en que todas las operaciones irregulares han sido aceptadas por los órganos de control interno que incluso han dado su visado a las operaciones a posteriori. Por último, conviene señalar las dificultades que afronta la DG XX - Control Financiero para realizar la auditoría de un sector cuando anteriormente ha aprobado cada una de las operaciones de ese sector.

#### *El papel del comité organizador del Año Europeo del Turismo*

2.7.11. El papel pasivo del comité organizador del Año Europeo del Turismo, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión, que aceptó que se le informara de las decisiones adoptadas por la DG XXIII con los comités nacionales, cuando la normativa le otorga un papel consultivo a priori, ha quedado de manifiesto. Igualmente, el comité organizador previsto para la aplicación del plan 1993-1995 no parece haber desempeñado un papel significativo.

#### *Omisión de los Estados miembros*

2.7.12. La omisión de los Estados miembros o de determinados Estados miembros que eran responsables del control de la ejecución del proyecto y que estaban obligados a informar de ello a la Comisión en el marco del Año Europeo del Turismo.

## **2.8. La gestión de la crisis**

### *El descubrimiento y la sanción de las irregularidades*

2.8.1. La comisión ha sido *lenta* en comprobar si las acusaciones formuladas contra la unidad Turismo y su jefe eran fundadas y para descubrir las irregularidades y los fraudes. Esta *verificación* no sólo ha sido *tardía*, sino también *incompleta*, en la medida en que las investigaciones administrativas no se han tramitado con la suficiente rapidez y, sobre todo, con la suficiente exhaustividad en los asuntos Euroconseil e IPD. Además, el asunto Turismo se confió tardíamente (en julio de 1994) a la UCLAF, a la que se planteó de nuevo el asunto IPK en 1997.

Si hay que señalar la lentitud del procedimiento disciplinario, esta lentitud no es exclusivamente imputable a la Comisión. También se debe en gran parte al deseo de proteger las decisiones adoptadas de los reproches que podría formular el Tribunal de Primera Instancia en caso de recurso. Además cabe señalar la insuficiencia de la sanción aplicada al jefe de unidad y su carácter tardío así como los fallos de los servicios administrativos (DG IX) que han conducido a la institución a abonar un exceso de 2.000.000 de FB al agente temporal.

2.8.2. El reproche que puede dirigirse al Colegio de Comisarios y en particular al Comisario responsable es el de haber protegido a la alta jerarquía al no hacer concluir las investigaciones cuando esa jerarquía podía verse implicada y al esperar varios meses después de la solicitud de las autoridades belgas antes de aceptar la suspensión de la inmunidad de los A2 y A1.

La institución ha resuelto el problema Turismo sancionando disciplinariamente a dos personas y aplicando el artículo 50 (cese por interés del servicio) al Director General interesado.

2.8.3. También puede criticarse el hecho de que en ningún momento se haya planteado la responsabilidad pecuniaria, en virtud del Reglamento financiero y del artículo 22 del Estatuto, de los funcionarios implicados en estas irregularidades.

### *Remisión del asunto a la justicia e información de las autoridades de control*

2.8.4. Cuando se reunieron las pruebas de fraude y de irregularidades, la Comisión recurrió a la justicia, ya que no se le pueden imputar los problemas entre las autoridades judiciales de los Estados miembros. *En ese momento, el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo ya habían intervenido.*

## **2.9. Conclusiones**

2.9.1. Es responsabilidad del Colegio de Comisarios en su conjunto o de los Comisarios individualmente, ya se trate del Colegio y de los Comisarios actuales o de los que estaban en funciones en el momento de los hechos:

- i) el haber propuesto al Consejo en 1998 la realización de proyectos en los que debían participar activamente los servicios de la Comisión sin que éstos contaran con los recursos

humanos necesarios para su ejecución. Por lo demás, el sector del turismo afecta a un número excepcional de empresas y de asuntos, en un ámbito en que el carácter inmaterial de las contrapartidas hace extremadamente difícil la gestión de los contratos. Habría sido deseable hacerse más preguntas sobre la viabilidad de una política de distribución de las subvenciones comunitarias en este sector;

- ii) no haber tomado entre abril de 1990 y julio de 1993 ninguna medida a pesar de las graves señales de alarma que constituían las preocupaciones del Parlamento Europeo y el informe del Tribunal de Cuentas de 30 de septiembre de 1992;
- iii) haber aceptado en junio de 1995 que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, es decir, el Director General de la DG IX - Personal y Administración, no agravara la sanción propuesta por el Consejo de disciplina (Comisarios encargados de los asuntos de personal y turismo), los Sres. Liikanen y Papoutsis, respectivamente;
- iv) haber tardado en aceptar, entre septiembre de 1996 y noviembre de 1997, la suspensión de la inmunidad del Director General, del Director y de uno de sus colaboradores, y aplicar, en octubre de 1996, el artículo 50 a un Director General que había ejercido insuficientemente sus responsabilidades jerárquicas y de ordenador y eventualmente había sometido a presiones a una empresa para favorecer a otra.

## **3. PROGRAMAS "MED"**

### 3. LOS PROGRAMAS "MED"

#### LOS HECHOS

##### **3.1. Introducción**

###### *El contexto*

3.1.1. Los programas MED para la cooperación descentralizada con los países mediterráneos han comenzado en 1992, después de la Guerra del Golfo con Iraq, y su objetivo era reforzar la cooperación política y económica con el Mediterráneo Meridional con objeto de equilibrar el apoyo facilitado a los países de Europa Central y Oriental. Después de una interrupción que se verá más adelante, fueron puestos de nuevo en marcha en abril de 1998.

3.1.2. Estos programas comprendían, en función de los socios, cinco programas diferentes: Med URBS (colectividades territoriales), Med CAMPUS (universidades), Med INVEST (empresas), Med AVICENNE (centros de investigación) y Med MEDIA (profesionales de los medios de comunicación).

3.1.3. Los socios estaban en contacto directo entre si, sin que hubiera, por regla general, intervención de las autoridades estatales centrales. En consecuencia, la Comisión no podía tampoco beneficiarse del apoyo administrativo de los Estados miembros. En efecto, la idea principal de los programas era evitar las estructuras gubernamentales y canalizar los fondos de cooperación a través de subvenciones a organizaciones no gubernamentales. Se trataba de estar "cerca de la sociedad civil".

3.1.4. El marco presupuestario plurianual para los programas MED para el período 1992-96 se elevaba a 116,6 millones de ecus, de los que 78 estaban comprometidos en el momento de la suspensión (decisiones de octubre 1995 más abajo).

3.1.5. El Comisario responsable del expediente fue el Sr. Matutes hasta finales de 1992 y, desde el 1 de enero de 1993, esta ha sido competencia del Sr. Marín.

###### *La estructura de gestión*

3.1.6. En general, la estructura de gestión del sistema incluía cuatro niveles: 1) Comisión, 2) ARTM (Agencia para las Redes Transmediterráneas, competente para la gestión administrativa y financiera de los cinco programas), 3) Oficinas de asistencia técnica (OAT) (una por programa; competentes para la vigilancia técnica de los programas) y 4) Proyectos (agrupados en redes) con un total de 496.

3.1.7. El Comité de gestión, uno por programa, se componía de representantes de la Comisión, de la ARTM y de la OAT interesada (esta última sin derecho a voto). Examinaba y aprobaba los pagos.

3.1.8. La ARTM tenía su sede social en Bruselas y estaba regulada por el Derecho belga, mientras que FERE tiene su sede social en París y se rige por el Derecho francés y, por último, ISMERI tiene su sede social en Roma y se gobierna por el Derecho italiano.

3.1.9. Tal como indica el punto 26 del Informe del Tribunal de Cuentas nº 1/96, *"la gestión de este nuevo instrumento se ha articulado en torno a dos elementos centrales, la subcontratación de la gestión de los programas a organizaciones privadas y la separación de las funciones administrativas y financieras con respecto a las de seguimiento técnico. Las primeras fueron confiadas a la ARTM mientras que las segundas se atribuyeron a una OAT diferente según los programas"*.

3.1.10. La ARTM fue creada el 24 de septiembre de 1992 como asociación belga internacional con fines filantrópicos y científicos.

Dos de los administradores de su Consejo de administración eran también directores de dos OAT (FERE e ISMERI) y fueron reemplazados (al menos formalmente) el 6 de abril de 1995. En el pasado habían sido en numerosas ocasiones asesores de la Comisión. Por otra parte, ISMERI poseía el 15% del capital de FERE.

La Comisión asistía en calidad de observador a las reuniones del consejo de administración de esta asociación.

3.1.11. Como indica el punto 27 del Informe 1/96 antes mencionado, *"los recursos de la ARTM provienen exclusivamente de los contratos que le otorga la Comisión"*.

3.1.12. En el caso que nos ocupa, se trata de la existencia de una red de empresas que controlan la ejecución de una política y que han sido establecida por asesores externos por iniciativa de la Comisión. En efecto, la gestión financiera y administrativa de los programas fue atribuida a la ARTM en 1992 por iniciativa de la Comisión (actual Dirección General IB - Relaciones Exteriores: Mediterráneo Meridional, Próximo y Medio Oriente, América Latina, Asia Meridional y Sudeste Asiático y Cooperación Norte-Sur), hasta el punto de que pagó los gastos de constitución, y no fue objeto de licitación.

La ARTM fue creada y financiada "ex nihilo" por esta DG IB sobre la base del procedimiento de acuerdo directo del artículo 58 del Reglamento financiero. No se ha encontrado ningún indicio que permita afirmar que el servicio que gestiona los créditos haya procedido a investigación alguna sobre el mercado antes de llegar a la conclusión de que no había otra organización que poseyera las cualificaciones requeridas.

3.1.13. Si el primer contrato entre la Comisión y la ARTM fue concluido de común acuerdo, esta asociación ganó sin embargo la licitación que tuvo lugar a mediados de 1994. De este modo, la asociación recibió el contrato (1 de septiembre de 1994) después de una licitación y del dictamen de la CCCC.

3.1.14. El 8 de septiembre de 1997 se disolvió la ARTM.

3.1.15. El seguimiento técnico de las redes y sus proyectos fue atribuido a oficinas de asistencia técnica u OAT. Una "OAT" es una estructura externa, de carácter jurídico variado (a.s.f.l., fundación, agencia, s.r.l., universidad, etc.) que facilita de forma continua un apoyo a la Comisión, en relación

con la ejecución de un programa comunitario, por regla general después de un procedimiento de licitación.

3.1.16. Hasta mediados de julio de 1994, los contratos otorgados a las OAT en el marco de los programas MED lo fueron también por el procedimiento de común acuerdo.

3.1.17. ISMERI se hizo cargo de MED CAMPUS y FERE de MED URBS. Estas dos sociedades habían preparado previamente los programas MED URBS y CAMPUS, respectivamente.

3.1.18. En lo que concierne a los proyectos (496 en total) el Tribunal de Cuentas ha constatado que se han financiados gastos no elegibles y que la atribución de los contratos por medio de licitación era la excepción en vez de la regla.

## **3.2. La cronología**

*El origen: actos de base, la constitución y designación de las sociedades implicadas*

3.2.1. El 29 de junio de 1992 se adoptó el Reglamento nº 1763/92 relativo a la cooperación financiera que afectaba al conjunto de terceros países mediterráneos. El apartado 1 de su artículo 6 prevé que *"las acciones contempladas en el presente Reglamento financiadas por el presupuesto de las Comunidades serán gestionadas por la Comisión"*. El apartado 1 del artículo 7 prevé, a su vez, que *"la Comisión estará asistida por el Comité MED"* creado por el Reglamento 1762/92 y adoptado el mismo día.

3.2.2. El 24 de septiembre de 1992 la "asociación internacional con fines científicos y filantrópicos" ARTM fue constituida por ISMERI-EUROPA, FERE CONSULTANTS, CLES EUROPEAN RESEARCH NETWORK y, finalmente, una persona física a título individual. Estas cuatro personas (morales y físicas) eran los miembros fundadores. El marco jurídico era la ley del 25 de octubre de 1919 que acordaba personalidad civil a las asociaciones internacionales. Conviene señalar que este tipo de asociaciones no cuenta con capital estatutario.

Finalmente, la Comisión financió esta constitución, como ya habíamos visto.

3.2.3. El 21 de octubre de 1992 la DG IB estableció un documento marco que *"precisaba las condiciones de ejecución de MED-URBS y MED-CAMPUS"*. Este documento había sido preparado por la Unidad competente, pero no había sido aprobado formalmente por el Director General, aunque figuraba en calidad de anexo en algunos contratos firmados por este mismo Director General con la ARTM. La Comisión, en calidad de "Colegio", tampoco aprobó este documento. Se puede leer en el mismo que *"la Comisión debe recurrir a un organismo externo para ejecutar programas de cooperación descentralizada... Se trata de establecer una estructura de gestión delegada... La Comisión debe en toda circunstancia conservar el control de la operación... Las OAT son seleccionadas según los procedimientos vigentes en la Comisión... tras la decisión de financiación de la Comisión en la urgencia de la ejecución en 1992 y con objeto de asegurar la continuidad entre el montaje de las redes y el inicio de sus acciones, las OAT, para el año experimental, son las que han preparado el programa para la Comisión... La ARTM está obligada a contratar con la agencia designada por la Comisión o con la que haya ganado las licitaciones"*. Este documento comprende un "análisis funcional de la ARTM", "la estructura de la agencia" donde incluso están previstos los miembros de su Consejo de administración, "la Mesa" de este último, etc.

Otro documento marco de 15 de enero de 1993 concierne a la ejecución de Med URBS, Med CAMPUS y Med INVEST.

3.2.4. El 12 de noviembre de 1992, el Jefe de Unidad responsable de los programas, sometió al Servicio jurídico de la Comisión, para opinión, los contratos concernientes a Med URBS y Med CAMPUS, así como el conjunto de los documentos que precisan las condiciones de gestión de las acciones previstas en estos programas. Se indica en este documento que *"se trata de una innovación para la DG I sobre la cual desea apoyarse el Control financiero sobre un dictamen previo del Servicio Jurídico"*

3.2.5. El 25 de noviembre de 1992 se firmó el contrato por acuerdo directo entre la Comisión, representada por el Director General encargado de las relaciones Norte-Sur, y la asociación ARTM, cuyo objeto era (artículo 1) la *"ejecución de la decisión de financiación de la Comisión concerniente al programa MED-URBS (apoyo a la cooperación entre las colectividades locales de Europa y las de terceros países mediterráneos)"*. Este programa había sido adoptado formalmente por la Comisión por decisión de 23 de julio de 1992.

Mediante este contrato (artículo 2), *"la Comisión, en su calidad de ordenador principal, confía la ejecución de la decisión de financiación de MED... a la agencia ARTM cuyas obligaciones son objeto del presente contrato"*. El contratante se compromete a gestionar el programa *"estableciendo, para la distribución de la ayuda, relaciones contractuales con 16 redes financiadas cuya lista figura en el Anexo IV y con la oficina de asistencia técnica; gestionar el fondo de reserva a propuesta de la Comisión; establecer un sistema de seguimiento contable y administrativo y un sistema de control de gestión"*.

El artículo 8 del contrato prevé unos anexos, entre ellos la decisión de financiación de la Comisión concerniente a MED URBS, el mandato, así como el documento marco que precisa las condiciones de puesta en práctica del programa.

El mandato mencionado preveía a su vez que *"1) la ARTM recibirá y gestionará la totalidad de la ayuda comunitaria... para llevar esto a cabo, contrata con las redes beneficiarias de un apoyo comunitario y con una oficina de asistencia técnica... 5) la ARTM establecerá un seguimiento contable administrativo de las redes individualmente y del conjunto del programa"*.

3.2.6. Este fue el primer contrato entre la Comisión y la ARTM, al que siguieron otros similares (MED CAMPUS con la misma fecha) para todos los programas MED. Así, MED INVEST fue firmado el 6 de abril de 1993 y MED MEDIA el 23 de agosto de 1993.

Hasta 1994, como se ha mencionado anteriormente, todos estos contratos fueron establecidos de común acuerdo (en inglés 'private treaty').

3.2.7. El 2 de diciembre de 1992, el Servicio Jurídico de la Comisión consideró que *"las funciones relacionadas con el control, o que impliquen el ejercicio de un poder de apreciación discrecional a título de una verdadera política comunitaria, incluyendo la ejecución presupuestaria, sólo podrán ser ejercidas por funcionarios... Al tratarse en este caso de una prestación de servicios, el contrato debe celebrarse después de una licitación... si procede por acuerdo directo debidamente justificado... En el presente caso, el Servicio Jurídico se plantea la cuestión de saber cuál es la justificación que permite a la Comisión otorgar el contrato por acuerdo directo con la ARTM. El Servicio Jurídico mantiene, por otra parte, todas sus reservas en cuanto a la participación de la*

*Comisión y otras instituciones en el funcionamiento de la ARTM... Finalmente, por lo que concierne a la forma del contrato, el Servicio Jurídico se reserva emitir su dictamen cuando le sea sometido el proyecto definitivo". Esta consulta ulterior no ha tenido lugar, y, en cualquier caso, el contrato ya había sido celebrado, como acabamos de ver, el 25 de noviembre de 1992.*

El 30 de septiembre de 1993, este mismo Servicio Jurídico constató que *"los procedimientos de puesta en marcha y el método de funcionamiento de la ARTM han sido fijados por un documento marco de la Comisión del 21 de octubre de 1992"*.

3.2.8. En lo que concierne a la asistencia técnica, el 14 de diciembre de 1992 se concedió a FERE (a través de ARTM) el programa MED URBS. En efecto, en esta fecha se firmó entre ARTM y FERE Consultants, el contrato que tiene por objeto *"la asistencia técnica a la ejecución del programa MED URBS"*. El artículo 2 prevé que *"la ARTM tendrá a su cargo la gestión contable y administrativa del programa... confiará la parte de asistencia técnica a la sociedad FERE, que ha sido designada por la Comisión de las Comunidades Europeas para la fase experimental del programa, garantizando así la continuidad con el montaje de los proyectos piloto que componen Med URBS"*.

3.2.9. MED CAMPUS, a su vez, fue acordado (a través de ARTM) a ISMERI el 21 de diciembre de 1992. Como en el caso de ARTM, y hasta 1994, estos contratos fueron establecidos de común acuerdo.

#### *El descubrimiento del problema por el Tribunal de Cuentas y la reacción de la Comisión*

3.2.10. El 22 de septiembre de 1995 el Servicio Jurídico del Tribunal de Cuentas dirigió al Sr. Karlsson, miembro de este Tribunal, un dictamen jurídico que llega a las siguientes conclusiones: a) *"la delegación por parte de la Comisión de sus competencias de gestión de los programas MED a la asociación internacional ARTM parece irregular por motivo de una violación del Reglamento MED (apartado 1 del artículo 6 del Reglamento 1763/92 antes mencionado) y de una violación de algunas normas sobre la delegación de poderes..."* b) *"incluso si la delegación fuera posible, sólo hubiera podido ser establecida por una decisión adoptada por el Colegio de Comisarios: si la Comisión deseaba delegar sus competencias en un organismo como ARTM, sólo hubiera podido hacerlo mediante una decisión explícita adoptada en el Colegio. En efecto, la propia decisión de confiar la gestión de una política comunitaria a un organismo exterior constituye una 'decisión de principio'"*.

3.2.11. El 6 de octubre de 1995, el Tribunal de Cuentas informó al Vicepresidente competente de la Comisión (Sr. Marín) de algunas irregularidades, concretamente sobre los aspectos que tratan de la delegación y de las situaciones de confusión de intereses.

3.2.12. El 23 de octubre de 1995, el Jefe de Gabinete del Sr. Marín, en nombre de éste, ordenó al Director General en funciones de la DG IB que no prorrogase el contrato con la ARTM, que sometiese su gestión a determinadas medidas de control, que preparase un nuevo plan de delegación de competencias, que preparase una nueva licitación y, eventualmente, acudiese a los Tribunales belgas en materia de conflicto de intereses.

3.2.13. En una reunión con el Sr. Karlsson el 7 de noviembre de 1995, el Sr. Marín declaró haber tenido conocimiento de la situación en el mes de octubre anterior leyendo un documento de trabajo transmitido por el Tribunal de Cuentas.

En el mismo sentido, con ocasión de la conversación del 1 de diciembre de 1997 en el marco de la investigación administrativa que examinaremos más adelante, el Director General responsable mencionado afirmó que *"en el Gabinete el interés principal se centraba en el proceso de paz en Oriente Medio y que no estuvieron al corriente de ningún problema específico hasta que les fue presentado el informe provisional del TC"*.

3.2.14. El 23 de noviembre de 1995 el Sr. Marín informó al Sr. Karlsson de las medidas adoptadas: no se renovarían los contratos con la ARTM que llegaban a término en enero de 1996, se realizaría una auditoría de la ARTM por la DG XX, no se renovarían los contratos en curso con las OAT (TVE, FERE, CUD, ISMERI), se realizaría una investigación para establecer eventuales responsabilidades internas, y se estudiarían las acciones que eventualmente habría que emprender contra los responsables de la ARTM.

3.2.15. El 23 de febrero de 1996, el Jefe del Gabinete del Comisario Marín se dirigió al Director General recordándole la mencionada petición del 23 de octubre en el sentido de *"establecer si estaba o no bien fundado el iniciar acciones judiciales ante los Tribunales belgas contra los responsables de la ARTM y de las OAT que se hubieran beneficiado de decisiones que implicasen un conflicto de intereses... El Vicepresidente se ha comprometido con el Sr. Karlsson, mediante carta de 23 de noviembre del pasado año, a elucidar esta cuestión... Por consiguiente, en nombre del vicepresidente Marín, le ruego que tenga a bien ponerse inmediatamente en contacto con el Director General del Servicio Jurídico y, si procede, con los responsables de la UCLAF, con objeto de establecer cuanto antes la posición de la Comisión en lo que concierne a las acciones que pudiera emprender contra responsables de la ARTM"* (esta última frase estaba subrayada en el original).

3.2.16. El 18 de marzo de 1996, el Gabinete del Sr. Marín señaló a la atención del Director General la importancia del asunto y le pidió que acelerase y completase los trabajos encaminados a poner en práctica de forma concreta algunas de las medidas anunciadas (nuevo plan aprobado por la Comisión y eventuales diligencias).

#### *El informe del Tribunal de Cuentas*

3.2.17. El 30 de mayo de 1996 se aprobó el informe del Tribunal de Cuentas nº 1/96. Este informe considera que la transferencia de poderes a ARTM (*"atendiendo a la naturaleza y la amplitud de los poderes concedidos a la ARTM, nos encontramos en presencia de una verdadera delegación de facto de las competencias de la Comisión a un organismo ajeno a la misma, y no de simples contratos de prestación de servicios"*) realizada por iniciativa de la Comisión carecía de fundamento jurídico, que no había existido decisión de principio de la Comisión sobre esta cuestión, que la Dirección General competente ni siquiera había aguardado el dictamen del Servicio Jurídico antes de lanzar los programas y no había informado al Control financiero antes de firmar el primer contrato con ARTM.

3.2.18. El informe constata asimismo que *"se produjeron graves conflictos de intereses en la ejecución de los programas MED a los que la Comisión no logró poner fin en su momento. Los riesgos derivados de este tipo de situaciones fueron evidentes desde el inicio y tendrían que haber movido a la Comisión a poner en tela de juicio el propio sistema... Se recurrió en exceso a la contratación directa sin licitación pública, fenómeno que ha invadido toda la estructura de los Programas MED. Este ha sido uno de los factores de surgimiento de los conflictos de intereses mencionados con anterioridad"*.

3.2.19. En definitiva, los principales puntos críticos planteados por el Tribunal de Cuentas son: la delegación de poderes en la ARTM, los conflictos de intereses debidos a la presencia de OAT en su consejo de administración, los contratos por acuerdo directo y la debilidad de la gestión y del control.

*Curso dado a las conclusiones: investigaciones administrativas e informes del Parlamento*

3.2.20. El Informe del Control financiero de la Comisión del 8 de julio de 1996 concerniente a una auditoría sobre la ARTM llega a la conclusión de que *"el desarrollo por parte de ARTM de las tareas de gestión que se le habían asignado ha sido en general satisfactorio... Se han detectado irregularidades significativas en los sistemas financieros de la DG IB, que sustancialmente controla la gestión de los programas mediante... selección de beneficiarios y contratistas para todos los tipos de gasto. Algunas situaciones, incluyendo conflictos potenciales de intereses, serán sometidas a la atención de la UCLAF"*.

En el informe sobre las OAT, establecido por el mismo servicio, se llega a la conclusión de que *"se debe prestar atención, en el sistema de gestión de los programas MED, a las siguientes cuestiones: - se debería preparar una lista detallada de las tareas que pueden ser delegadas y las que no; - el reembolso de los gastos de alojamiento y manutención debería estar basado en los gastos reales producidos..."*.

Finalmente, en el informe de este Control financiero sobre los "proyectos" se considera que *"los controles realizados han identificado varios asuntos... que se refieren principalmente a: la mejora de los contratos actualmente utilizados (se debería solicitar la opinión del Servicio jurídico en cada caso); la mejora de la supervisión financiera: a este respecto, las tareas de la agencia financiera de los programas deberían ser formalizadas por la DG IB en un manual de procedimientos; la realización de visitas de control no debería descuidarse, como en el caso de ARTM..."*

3.2.21. El 17 de julio de 1996, la Comisión adoptó (a propuesta del Sr. Marín) una Comunicación sobre un *"marco general aplicable a los programas descentralizados de la Comunidad en América Latina, Asia y el Mediterráneo"* que prevé que sólo la Comisión pueda decidir el recurrir a un organismo externo de gestión, la separación de tareas técnicas y tareas financieras, la definición de las tareas que la Comisión no puede delegar. Una segunda comunicación concierne específicamente al sistema de gestión de los programas de cooperación descentralizada en el Mediterráneo.

3.2.22. En su comparecencia ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo el 25 de septiembre de 1996, el Sr. Karlsson reconoció que la Comisión había hecho todo lo posible para poner remedio sin tardar a las críticas, al menos en el plano de la toma de decisiones.

3.2.23. El 16 de enero de 1997, y a propuesta del Sr. Marín, la Comisión adoptó cuatro modelos de contratos aplicables a los programas de cooperación descentralizada y que contenían disposiciones sobre la prevención de conflictos de intereses, el régimen de incompatibilidades, la confidencialidad y las sanciones.

3.2.24. El 15 de mayo de 1997, la UCLAF (Unidad de Lucha Antifraude de la Comisión) presentó un informe cuyo tema era "ARTM/Programas MED" y en el que se consideraba que *"además de la confirmación de las observaciones del Tribunal, en materia de contratos públicos y de conflictos de intereses, los auditores (DG XX) han puesto en evidencia diferencias relativamente importantes entre los importes pagados por la Comisión y los costes reales justificados"*. Se recuerda que las

conclusiones de las auditorías del Control financiero han llevado al establecimiento de órdenes de cobro (355.660 ecus contra ARTM, 424.023 ecus contra FERE y 1.204.582 ecus contra ISMERI).

El importe concerniente a ARTM *"resulta de un exceso en la declaración a la Comisión de los distintos costes de personal... estas diferencias han sido consideradas como resultado de errores y no de un intento de 'sobrecargar' intencionadamente las declaraciones"*. Por lo que respecta al importe concerniente a FERE, *"los hechos que se recogen no revisten especial gravedad al margen de los lazos existentes con ISMERI"*. Por lo que concierne a esta última, *"los documentos presentados por ISMERI no son probatorios y parecen haber sido elaborados para 'justificar' declaraciones cuyo objetivo es alcanzar íntegramente los importes presupuestados desde el principio"*.

En lo referente a las investigaciones internas, este informe constata que el examen de los documentos y las conversaciones *"no han revelado hechos susceptibles de poner en cuestión personalmente a los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, a ningún nivel de la jerarquía"*. Por el contrario, en lo que concierne a las investigaciones externas, éstas han llevado a *"demandas de investigaciones ante las corresponsales nacionales de la UCLAF en Bélgica, Francia e Italia... sobre las sociedades para detectar la ejecución de transferencias de cargos y de beneficios, así como sobre las situaciones personales de sus dirigentes"*.

En relación con las diligencias judiciales, *"teniendo en cuenta la total implicación de los servicios de la Comisión ('las acciones mencionadas por el Tribunal de Cuentas han sido adoptadas con el conocimiento y el acuerdo de la jerarquía de la Dirección Mediterráneo' según el Servicio Jurídico), ésta no podría pretender la reparación de un perjuicio resultante de la ausencia de respeto de las normas aplicables a los contratos públicos"*.

En conclusión, este informe considera que *"al margen de las acciones judiciales externas cuya ejecución será, en definitiva, limitada, conviene mencionar las dificultades del conjunto de los servicios de la Comisión para motivar en este contexto una exclusión de las sociedades investigadas para la concesión de nuevas financiaciones"*.

3.2.25. El informe mencionado sigue a otro, muy conciso, del 20 de noviembre de 1996, denominado "Informe de síntesis" y que llega a la conclusión de que no parece que los agentes de la Comisión hayan cometido, con conocimiento de causa, acciones delictivas contrarias a los Estatutos. La UCLAF ha recurrido a las autoridades judiciales belgas competentes para apreciar las condiciones de ejecución de diligencias penales basadas sobre el delito de conflicto de intereses.

3.2.26. El 10 de junio de 1997 se decide iniciar una investigación administrativa interna (preliminar) a petición del Sr. Marín. El Director General de la DG XXII fue encargado de la investigación por el Secretario General de la Comisión (Sr. Williamson) el 14 de julio siguiente.

3.2.27. La Resolución del Parlamento Europeo de 17 de julio de 1997 sobre el informe nº 1/96 del Tribunal de Cuentas, pide a la Comisión que transmita a las autoridades judiciales de los Estados miembros interesados el expediente completo, con objeto de verificar sus eventuales incidencias penales, *"expresa su sorpresa por el hecho de que la delegación por la Comisión de sus competencias a la ARTM, en las condiciones descritas, se haya llevado a cabo abiertamente, sin que ningún funcionario haya expresado crítica alguna durante tres años; lamenta el retraso con que la Comisión ha detectado la extensión del problema en el ámbito de otras Direcciones Generales..."*.

3.2.28. El 28 de julio de 1997 se comunica los resultados de la investigación administrativa antes mencionada. Por un lado, se constata que *"la explosión de interés político y asignaciones presupuestarias era muy difícil de controlar, especialmente en la fase inicial del programa... Es preciso señalar que se siguieron todos los procesos pertinentes concernientes a la gestión financiera de contratos... todos insisten en que se realizó el trabajo de manera seria y profesional... al parecer se siguieron los procedimientos correctos en la evaluación de proyectos, selección y aprobación de la lista de proyectos con posterioridad al dictamen del Comité MED..."*.

Pero, por otro lado, estos resultados consideran que "en la necesidad de continuar con el trabajo había sin duda conflicto de intereses entre los promotores del proyecto, los miembros del Comité de evaluación y las partes contratantes finales. Los funcionarios de la Comisión participaban en estos ejercicios sin una orientación adecuada o un control directo de su función y responsabilidades. Esta 'cultura' se refleja en el hecho de que no encontrasen nada extraño en el participar como observadores en la reunión del consejo de ARTM... En resumen, existía un conflicto de intereses sobre un telón de fondo de ausencia virtual de control u orientación. No había código en términos de diferenciación entre las funciones y responsabilidades de los funcionarios de la Comisión y la implicación de partes externas... Sin duda la principal responsabilidad recae sobre la 'dirección' y no sobre miembros concretos del personal..."

3.2.29. En la misma fecha, el informe periódico establecido por el Secretario General de la Comisión sobre la "gestión de los programas descentralizados MED" establece la existencia de *"mala gestión, pero no permite llegar a la conclusión de que exista fraude o carencia individual intencionada por parte de los funcionarios"*.

3.2.30. El 30 de julio de 1997, el Jefe de Gabinete del Sr. Marín considera, en una nota al Secretario General, que *"es en interés de la Comisión... que queden plenamente establecidos todos los hechos y que se haga la luz sobre la conducta de los funcionarios implicados en este expediente. Es la línea que el Vicepresidente Marín ha seguido desde que ha tenido conocimiento de este expediente... El Vicepresidente Marín estima que las conclusiones recogidas en el informe mencionado son de carácter provisional y espera, como ha decidido el Colegio y ha anunciado al Parlamento Europeo, que se llegue hasta el final de la investigación"*.

3.2.31. El 18 de septiembre de 1997 el Sr. Marín pide al Sr. Liikannen que las *"conclusiones provisionales de (el Sr. Director General encargado de la investigación) sean completadas con todas las investigaciones adicionales necesarias en los plazos más breves"*.

Así, el Secretario General confía la realización de una investigación complementaria a un "grupo de expertos" formado por tres Directores Generales.

El Sr. Trojan, Secretario General de la Comisión, les pide mediante carta de 17 de octubre de 1997 *"que completen la investigación con todas las pesquisas adicionales necesarias para obtener una imagen completa del papel de los funcionarios de la Comisión en el Programa MED... serán indispensables conversaciones con todos los miembros operativos del personal en este ámbito durante el período 1991-95"*.

3.2.32. El 13 de octubre de 1997 la DG IB propone la reactivación de los programas. El 10 de noviembre siguiente el Comisario Marín comunica las condiciones y modalidades de reactivación de los programas MED.

3.2.33. El 12 de enero de 1998 el Grupo de expertos constituido por Directores Generales antes mencionado aprueba los resultados de la investigación administrativa interna. Ésta concluye que se han producido errores en el establecimiento de la estructura de gestión, los cuales incumben especialmente al Director General y al Director correspondientes, y errores en la gestión cotidiana y el control, que incumben al Jefe de Unidad pertinente.

No han encontrado pruebas de fraudes o de enriquecimiento personal por parte de funcionarios y, por tanto, no se ha considerado que la naturaleza de los hechos requiera procedimientos disciplinarios, sino, simplemente, que todo esto debería ser puesto en conocimiento de los tres funcionarios en cuestión con objeto de que pudieran reaccionar.

*Conviene señalar en sus conclusiones que "el grupo de expertos fue informado de que la inspiración directa para este tipo de cooperación surgió del Jefe de Unidad en cuestión, a finales de 1991, y posteriormente fue apoyado por sus superiores. La estructura de la gestión se decidió a nivel de los servicios en el sentido de que el documento marco de octubre de 1992 que establecía los detalles de la estructura no fue presentado por la Dirección General a la Comisión para su autorización o a otros servicios horizontales para opinión. Los altos directivos deberían haberse asegurado de que, a pesar de la presión para establecer los programas, se hubiesen creado suficientes mecanismos de gestión y de control, en particular considerando que la gestión financiera la asumía un servicio externo a la jerarquía de la DG I. La opinión del grupo de expertos es que la responsabilidad de la estructura de la gestión y cuestiones afines, en cuanto al nivel de los servicios se refiere, es competencia en primer lugar del Director General... el Director debe asumir parte de la responsabilidad por los errores cometidos en la fase inicial. El Jefe de Unidad que propuso la estructura y, en las circunstancias mencionadas anteriormente, no tomó la iniciativa de obtener las opiniones de otros servicios sobre dicha estructura, participó plenamente en el establecimiento de la estructura".*

Por otro lado, el Grupo de expertos considera que *"en contraste con la impresión que se extrae del informe del Tribunal de Cuentas, las competencias correspondientes a las cuestiones financieras no se delegaron en la ARTM. Todo el trabajo administrativo preparatorio fue transmitido a la ARTM y las decisiones finales y los pagos fueron realizados por funcionarios en la unidad... El grupo de expertos opina que la responsabilidad de los errores corresponde principalmente al Jefe de Unidad... El Grupo de expertos piensa que se debe estudiar el expresar a las personas mencionadas la insatisfacción en cuanto al nivel de realización de la gestión en conexión con los programas MED... El autor principal de los Programas MED fue el Jefe de Unidad, en quien el Director General había delegado la responsabilidad de la gestión de los mismos... parece que el Jefe de Unidad invitó a una serie de partes, incluyendo a FERE e ISMERI a formar una 'a.s.f.l.': ARTM".*

3.2.34. Es conveniente al menos subrayar que, en la carta de 25 de febrero de 1998 al Grupo de expertos, este Jefe de Unidad expresa la opinión de que *"es sorprendente que la Institución se vuelva contra su personal a quien, no sólo no ha dado los medios necesarios para ejecutar la misión que le ha confiado... la Comisión no ha puesto a su disposición el marco reglamentario ni los procedimientos que hubieran sido indispensables para balizar administrativamente una misión emprendida sobre un terreno totalmente virgen... por su parte, el personal de la unidad ha ejercido la misión solicitada con total transparencia de cara a su jerarquía y a todos los servicios interesados, incluyendo el Control financiero".*

3.2.35. El 6 de marzo de 1998, una carta que *"expresa insatisfacción con su desarrollo de la gestión en relación con el Programa MED"*, es enviada por el Secretario General al ex Director General y al ex Director responsable del Mediterráneo, así como al antiguo Jefe de Unidad encargado por entonces de los programas descentralizados. Esta carta es la única crítica emitida directamente contra los funcionarios implicados. Conviene añadir que sólo se ha incluido en el expediente personal del último, es decir, del Jefe de Unidad (el funcionario de menos grado).

3.2.36. El 3 de abril de 1998 el Sr. Marín autoriza la reactivación efectiva de los programas de cooperación MED.

3.2.37. La Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1998 sobre MED constata que ha habido 16 contratos de asistencia técnica, 10 de ellos sin licitación (letra J) y por acuerdo directo; que dos de los cuatro administradores de ARTM eran a la vez gerentes de dos OAT, lo que ocasionaba un conflicto de intereses; que los funcionarios de la Comisión han contribuido a crear un sistema *"que hacía imposible la gestión correcta de los fondos de la Comunidad (letra P), pide a la Comisión... que transmita todo el expediente... sobre el asunto MED a las autoridades judiciales de Bélgica, Francia e Italia y no, como ha ocurrido hasta ahora, únicamente partes del expediente"*.

3.2.38. El 15 de enero de 1999, la Comisión transmitió al Parlamento el segundo informe sobre progresos realizados concerniente al seguimiento de la auditoría de la firma LUBBOCK FINE sobre los proyectos. En él se indica que *"el trabajo de auditoría de la Comisión realizado hasta la fecha ha señalado 37 casos... con respecto a los cuales se han expedido o se expedirán órdenes de cobro por un total de 1,9 millones de ecus. El seguimiento del informe de revisión de los proyectos MED, incluyendo segundas auditorías y la emisión de las órdenes de cobro requeridas, continuará a lo largo de las próximas semanas. Para finales de febrero de 1999 se entregará un informe actualizado sobre la situación del seguimiento"*.

## **EVALUACIÓN**

### **3.3. Consideraciones jurídicas: la delegación de competencias y la ausencia de licitaciones públicas**

#### *La delegación de competencias*

3.3.1. De los hechos hasta aquí expuestos resulta que la ARTM ha sido creada totalmente por la Comisión (la cual ha costado incluso los gastos de constitución), concretamente a través del documento marco de 21 de octubre de 1992 ya mencionado. Por otra parte, las "raíces" administrativas y contractuales de toda la estructura de gestión proceden de este documento, jamás aprobado formalmente.

3.3.2. El Servicio Jurídico de la Comisión había advertido sin embargo al servicio gestor de las debilidades y los riesgos de la estructura que se ponía en marcha, en particular en lo concerniente a la delegación de poderes y a la obligación de licitación pública. Conviene recordar asimismo que el primer contrato entre la ARTM y la Comisión había sido firmado antes de recibir el dictamen (muy reticente) de este Servicio.

3.3.3. Teniendo en cuenta la naturaleza y la amplitud de los poderes concedidos a la ARTM, nos hallamos en presencia de una verdadera delegación de las competencias de la Comisión en un organismo tercero, y no de simples contratos de prestación de servicios.

3.3.4. Esta estructura parece difícilmente compatible con el Reglamento de base nº 1763/92 y con las disposiciones de carácter financiero y jurídico aplicables. En efecto, como señala el Tribunal de Cuentas en su informe 1/96, la delegación de competencias ha tenido lugar en ausencia de un fundamento jurídico claro y sin que la Comisión haya adoptado al menos una decisión de principio en la materia.

#### *La ausencia de licitación*

3.3.5. Además, tanto la ARTM como las OAT han sido designadas, al menos en una primera fase, por acuerdo directo controlado por los servicios de la Comisión. Por otra parte, el 29 de febrero de 1996, una nota del Servicio Jurídico de la Comisión consideraba acertadamente que *"la ARTM no tenía obligación contractual de proceder mediante licitación, según el contrato entre la Comisión y la ARTM firmado el 25 de noviembre de 1992... Un gasto importante financiado por el presupuesto comunitario ha escapado de este modo a las salvaguardias que imponen las directivas sobre los contratos públicos"*.

3.3.6. Si bien la Comisión ha atribuido la gestión administrativa y financiera de los Programas MED a la ARTM mediante contratos de común acuerdo, desde 1992 a diciembre de 1993, en 1994 la agencia obtuvo un nuevo contrato tras una licitación pública. Pero, tal como señala el informe del Tribunal de Cuentas, *"la Comisión no recurrió a convocatorias públicas hasta que los licitadores dejaron por completo de estar en condiciones de igualdad salvo que se desperdiciara la experiencia adquirida en los dos años anteriores. Por añadidura, los programas 'hermanos' emprendidos ulteriormente dentro del proceso de paz en Oriente Medio también fueron confiados a la ARTM por contrato de común acuerdo, y lo mismo sucedió con el seguimiento técnico de un programa PEACE, celebrado de común acuerdo con FERE Consultants, el 18 de enero de 1995"*.

3.3.7. En efecto, cuando se aplican las normas en materia de competencia, esta aplicación está desvirtuada, puesto que existe una desigualdad de trato con los otros candidatos debido al conocimiento previo y a la información facilitada a las OAT que trabajan ya para la Comisión.

3.3.8. En definitiva, los servicios de la Comisión han faltado a su deber de control, tanto en materia de delegación de competencias como en materia de convocatoria de licitaciones públicas.

### **3.4 La falta de personal en la Comisión: un argumento insuficiente**

3.4.1. La Dirección IB-A (Dirección Mediterráneo) de la DG I de la Comisión había decidido no gestionar los programas directamente y había confiado la "gestión técnica" (seguimiento) así como la "gestión administrativa y financiera" de los programas a empresas exteriores.

3.4.2. La razón aducida es que la Comisión se encontraba en la imposibilidad de que sus servicios trataran directamente la gestión técnica y/o la gestión financiera de los nuevos programas de cooperación descentralizados en el Mediterráneo debido a la insuficiencia de recursos humanos disponibles en la DG IB mencionada y en la Comisión en general.

3.4.3. Si bien esta situación no justifica, pero ayuda a que se entienda mejor dentro de su contexto, la cuestión de la delegación de competencias, no ocurre lo mismo con la ausencia de convocatoria de licitación pública para la designación de la ARTM y de las OAT. Fuese como fuese, la falta de personal no podía en ningún caso justificar el conflicto de intereses planteado, cuestión central de este expediente y que no tiene ninguna relación con la falta de personal mencionada.

### **3.5. La cuestión del conflicto de intereses**

3.5.1. Este conflicto de intereses se manifiesta en este expediente de forma múltiple: en primer lugar entre los funcionarios de la Comisión y la ARTM, y también entre ésta y las OAT.

#### *Las "explicaciones" de los gestores*

3.5.2. En un documento interno de 28 de septiembre de 1993 elaborado por la Unidad interesada, se reconoce que *"dos de los miembros fundadores de ARTM, ISMERI EUROPA y FERE Consultants, habían asistido técnicamente a la Comisión en la elaboración de los programas de cooperación descentralizada MED (URBS, CAMPUS e INVEST). A continuación, durante el año piloto, se ocuparon de la asistencia técnica a los programas MED CAMPUS y MED URBS respectivamente... Teniendo en cuenta los plazos y la falta de medios y de personal de la Comisión y considerando, por otra parte, su experiencia y que no había a disposición de sus servicios ninguna otra forma de colaboración más adecuada para la rápida puesta en marcha de los programas mencionados, la DG I encargó a la ARTM que le facilitase asistencia en esta tarea"*.

3.5.3. En otro documento interno se puede leer que *"la razón por la que Fere e Ismeri fueron elegidas para apoyar a la Comisión en el establecimiento de los Programas Med fue que eran bien conocidas pues ya habían trabajado para la DG V... Habiendo realizado el trabajo preparatorio para los futuros programas Med, las dos empresas fueron consideradas por la DG I como las compañías mejor situadas, con la tecnología necesaria... era razonable contratar directamente a las mismas compañías que habían preparado los programas para realizar la función de apoyo técnico"*.

3.5.4. Finalmente, en la misma nota mencionada de 28 de septiembre de 1993 se dice que *"estando suficientemente avanzada la ejecución de los programas MED, la presencia de las sociedades de asesores mencionadas (Fere e Ismeri) en el consejo de administración de la ARTM ya no está justificada, y mucho menos teniendo en cuenta que podría ser un factor de ambigüedad"*.

3.5.5. Sin embargo, estas "explicaciones" no podrían ser aceptables en ningún caso, tal y como deja ya entender este último párrafo.

#### *La situación creada*

3.5.6. En efecto, hemos visto que en el marco de la gestión de sus programas MED, la Comisión ha delegado sus competencias de gestión a la asociación ARTM, dos de cuyas sociedades fundadoras (en este caso, FERE e ISMERI) se han ocupado al mismo tiempo de la asistencia técnica de los citados programas.

Dos de los administradores pertenecen conjuntamente a la a.s.f.l. y a las oficinas citadas, lo que provoca un evidente conflicto de intereses. Hasta abril de 1995 estos dos administradores (de entre cuatro) de ARTM también eran dirigentes de dos OAT: FERE e ISMERI.

3.5.7. Tal y como pone de relieve el informe del Tribunal de Cuentas, dos de los cuatro administradores de la ARTM eran, hasta el mes de abril de 1995, también dirigentes de OAT (los gabinetes FERE Consultants e ISMERI) encargados del seguimiento de los Programas MED: (punto 56 de dicho informe) "la Comisión terminó tomando conciencia del peligro que encerraba una situación semejante y pidió que dimitieran del consejo de administración de la ARTM los directivos de las OAT encargadas del seguimiento. Las actas de las reuniones del consejo de administración de la agencia muestran la resistencia de los interesados a plegarse a las peticiones de la Comisión. Fue necesario más de año y medio para que se decidieran a ello y en condiciones como poco criticables. Así, la lectura del acta de la Junta general de 11 de octubre de 1994 muestra que los dos administradores referidos dimitirían de su puesto en los casos respectivos de que: - FERE Consultants fuera elegido por la Comisión Europea para ocuparse de la asistencia técnica del Programa MED-Invest, y que fuera renovado el nombramiento de ISMERI Europa como OAT para el Programa MED-Campus. Ambos directivos pedían además que si dimitían les permitieran proponer para su sustitución a un candidato de su elección. Satisfecho el conjunto de estas condiciones, ambos administradores dimitieron del consejo de administración de la ARTM en abril de 1995".

3.5.8. Finalmente, el punto 57 del mismo informe señala que *"ante la gravedad de los hechos, el Tribunal informó inmediatamente a la Comisión para que adoptara las medidas necesarias y examinara la conveniencia de iniciar acciones legales contra los responsables"*.

3.5.9. Las circunstancias "históricas" aquí contempladas no pueden justificar que FERE e ISMERI hayan obtenido más del 60% de los créditos de asistencia técnica puestos a disposición por el presupuesto comunitario a título de los programas MED. Y esto, especialmente, porque, debido a su doble Estatuto, han podido participar en la negociación de contratos celebrados con ellos mismos. En efecto, la ARTM concedía los contratos a las OAT por acuerdo directo.

#### *La implicación de los servicios de la Comisión*

3.5.10. Lo que es aún peor y muestra de forma más clara la situación absurda en la que se había caído es que, como indica una nota del Servicio Jurídico de la Comisión del 13 de marzo de 1996, *"funcionarios de la Comisión habrían estado presentes en las reuniones de la ARTM que aprobaron la elección de Fere y de Ismeri... El Servicio Jurídico se limitará a observar que debido a la implicación de los servicios de la Comisión, parecería difícil ganar un proceso contra la ARTM"*.

3.5.11. En efecto, el estudio del expediente (concretamente los documentos-marco, los contratos entre la Comisión y la ARTM y algunos contratos celebrados entre la ARTM y las OAT, en los que la Comisión es cosignataria) muestran que es la Comisión la que ha impuesto a la ARTM la elección de sus contratantes. Esto lleva a la conclusión de que la ARTM ha sido obligada por la Comisión a contratar, al menos en una primera fase, a FERE e ISMERI.

3.5.12. En resumen, y según señala acertadamente el ponente del Parlamento en su documento del 4 de julio de 1997 en preparación de la Resolución sobre el informe nº 1/96 del Tribunal de Cuentas, *"desde el principio todo se hizo a la luz del día. Es esto precisamente lo que produce estupefacción. El ponente no ha podido determinar si la idea ha partido de un funcionario de la Comisión. Pero*

*nadie discute que, para la gestión de estos programas, la Comisión ha contribuido ampliamente a establecer un sistema que debería casi fatalmente implicar una confusión de intereses que tendría consecuencias graves".*

### **3.6. ¿Mala gestión, irregularidad o fraude?**

3.6.1. Si la transmisión (real o eventual) de los expedientes a las autoridades judiciales competentes (belgas, italianas y francesas) y la recuperación de algunos importes pueden situarnos en el contexto del fraude, es también necesario darse cuenta de que estas medidas sólo conciernen el "capítulo externo", es decir las empresas o entidades privadas que han trabajado con la Comisión.

3.6.2. En efecto, esta medida no concierne, al menos por el momento, a los funcionarios dentro de la Comisión, puesto que no se ha encontrado ninguna prueba de fraude entre los funcionarios como resultado de las investigaciones llevadas a cabo en el interior de la Comisión.

3.6.3. Consideramos las conclusiones de las encuestas administrativas, ordenadas por el Secretario General de la Comisión, muy decepcionantes. En cuanto a la forma, es posible interrogarse sobre el buen fundamento de las "investigaciones administrativas", figura jurídica no prevista en el Estatuto de los funcionarios. En efecto, dadas las circunstancias del expediente, hubieran debido aplicarse los artículos 86 y siguientes de este texto, al menos para alcanzar los resultados más leves ('advertencia por escrito' o 'amonestación'). Hay que señalar que las cartas remitidas a los funcionarios afectados no se incluyen en este marco jurídico.

3.6.4. En cuanto al fondo, no parecen aclarar suficientemente la situación que se había creado y la responsabilidad real de los diversos funcionarios implicados, en particular en lo que concierne a la fundación de la ARTM por FERE e ISMERI.

3.6.5. Por ejemplo, el "Informe de síntesis" de la UCLAF del 20 de noviembre de 1996 sobre "ARTM/programas MED", de una extensión total de 3 páginas, llega a la conclusión de que *"no parece que, excepto en un caso (resuelto posteriormente), los agentes de la Comunidad que han tratado con los gestores de la ARTM, así como con las OAT de los programas MED, hayan cometido, con conocimiento de causa, acciones (delictivas) contrarias a los Estatutos"*.

Sin embargo, este informe, pese a ser "confidencial", no contiene la más mínima observación sobre el procedimiento seguido, sobre las personas interrogadas o entrevistadas, sobre los indicios en los cuales se basa, etc. Este informe se resume, de hecho, a una exposición simple y muy breve sobre la historia del expediente, el informe del Tribunal de Cuentas y las relaciones entre ARTM, FERE e ISMERI ya descritas en el informe.

Este texto de la UCLAF no puede ser considerado completo ni profundo y no aporta ningún valor añadido que conduzca a una aclaración sobre las actuaciones en el seno de la Comisión que han llevado a la situación que aquí se describe.

En lo que concierne al informe final del 15 de mayo de 1997, sus conclusiones sólo son satisfactorias en la medida en que implican el "statu quo". Además, se ha comprobado que las demandas de investigaciones anunciadas no eran tales, puesto que se han limitado a algunas informaciones prácticamente irrelevantes.

En todo caso, si se descubren nuevos hechos, desconocidos en el momento del examen de la UCLAF, será necesario volver a abrir el expediente.

3.6.6. Los informes de las encuestas administrativas son también superficiales. Los resultados de la investigación preliminar del 28 de julio de 1997; esta vez dos páginas; solicitada por el ex Secretario General, Sr. Williamson, son totalmente inaceptables, aunque sólo sea porque han sido establecidos sin que ni siquiera el antiguo Director General y el antiguo Jefe de Unidad responsables de los programas hayan sido entrevistados. El tono de esta investigación preliminar está incluso, a veces, impregnado de una cierta ironía de cara al trabajo solicitado (*"todos se han mostrado dispuestos a colaborar, pero intrigados acerca del carácter de la tarea que yo estaba llevando a cabo y de la necesidad de la misma"*).

Los resultados de la investigación definitiva del 12 de enero de 1998, aunque más detallados, tampoco consiguen hacer la luz sobre la génesis del expediente y el establecimiento de verdaderas responsabilidades por mala gestión. Es sorprendente que el Jefe de Unidad sea designado como casi único responsable: *"En opinión del Grupo de expertos la responsabilidad de los errores corresponde básicamente al Jefe de Unidad... El principal creador de los programas Med ha sido el Jefe de Unidad, en quien el Director General ha delegado la responsabilidad de su gestión..."* Tales consideraciones sólo pueden comprenderse en ausencia de una jerarquía responsable. La descripción de las circunstancias que se hace en esta encuesta aboga, muy al contrario que sus conclusiones, por una fuerte responsabilidad de toda la cadena jerárquica por haber confiado el desarrollo y la ejecución de un programa a un simple Jefe de Unidad.

En definitiva, estas conclusiones son contradictorias y exoneratorias de una responsabilidad evidente.

3.6.7. Pero, a pesar de esto, y salvo pruebas en contra, en el interior de la Comisión se trata de un asunto de mala gestión (y no de fraude), por patente e inverosímil que pueda parecer. Esta "mala gestión" tiene por origen la falta de respeto de las normas del Reglamento financiero (título XV del RF) en materia de licitación y, en general y según acabamos de ver, la ausencia de consulta general a los servicios técnicos (financiero y jurídico) o el no tomar en consideración su opinión, con ocasión del lanzamiento de una nueva política. De esto resulta una tendencia considerable a la negligencia y una cierta actitud voluntarista que lleva a prescindir de los procedimientos y a olvidar incluso los principios fundamentales en materia de adjudicación de contratos.

### **3.7. La función y la responsabilidad de los Comisarios**

3.7.1. Es conveniente recordar que desde que el Tribunal de Cuentas señaló a la atención del Sr. Marín las irregularidades descubiertas durante el segundo semestre de 1995 éste ha desplegado considerables medios (peticiones de informes, interrupción de programas y contratos, establecimiento de un nuevo marco, etc.) para poner remedio a las mismas.

3.7.2. En lo que concierne a la duración y los resultados (sean o no convincentes) de las investigaciones administrativas y, en particular, la averiguación de la implicación eventual de funcionarios de la Comisión, el Comisario no puede ser considerado responsable. Por el contrario, estimamos que hubiera podido solicitar una investigación formal sobre las circunstancias del expediente mucho antes, dado que transcurrieron veinte meses entre la transmisión de la primera carta del Tribunal de Cuentas (octubre de 1995) que contenía un documento de trabajo sobre la

auditoría de los programas MED y el inicio de la investigación administrativa preliminar (junio de 1997).

3.7.3. En definitiva, parece que se debería descartar una responsabilidad directa del Comisario actualmente responsable del expediente (Sr. Marín) en lo que concierne a la estructura de la política. En efecto, la única responsabilidad del Comisario Marín en este expediente es de carácter general, pues se trata del seguimiento y de la vigilancia de ámbitos que son de su competencia.

3.7.4. Por el contrario, parece que incumbe al Comisario encargado precedentemente del expediente una responsabilidad mucho más clara y grave. En efecto, tal y como hemos examinado anteriormente, todos los problemas aparecidos proceden de la génesis del dossier en 1991-92.

3.7.5. En efecto, el Comisario responsable en aquel momento es el responsable de la puesta en marcha de los programas y de la firma de los principales contratos.

3.7.6. En aquella época los servicios de la Comisión, en principio gestores de los programas, han carecido de directivas claras y de un encuadramiento adecuado, más importante aún considerando que se trataba de una política comunitaria nueva que se ponía en marcha y abría la vía a sociedades privadas hacia una subcontratación de determinados sectores de la función pública (a pesar de las opiniones un tanto reticentes de los servicios técnicos competentes) que no ha dejado de amplificarse posteriormente. Frente a esta situación, se podía esperar del Comisario responsable un mínimo de vigilancia, que no ha existido.

### **3.8. La responsabilidad del Colegio de Comisarios**

3.8.1 La Comisión se ha encontrado en 1992 confrontada con un problema creado por la insuficiencia de los medios de personal. Probablemente la Comisión podía haber distribuido mejor su personal.

3.8.2. fue posible establecer toda una nueva política comunitaria, beneficiaria de un marco presupuestario considerable, que delegaba en el sector privado tareas esenciales de la función pública sin que la Comisión conservase un control suficiente de las mismas, mientras que el Colegio de Comisarios no tenía conciencia explícita de este hecho ni lo había debatido.

3.8.3. Como recuerda el Informe del Tribunal de Cuentas nº 1/96, todo se puso en marcha sin esperar ninguna decisión de principio de la Comisión y sin aguardar o seguir los dictámenes de los servicios técnicos pertinentes (jurídico y financiero), especialmente importantes en un momento crucial, como era este caso, de la política comunitaria.

3.8.4. La improvisación, la precipitación, incluso la incompetencia han marcado la creación y la ejecución de los programas MED con consecuencias muy graves: delegación irregular de competencias, falta de seguimiento de las normas en materia de licitación y, sobre todo, conflictos de interés evidentes provocados por los propios servicios de la Comisión.

# 4. ECHO

## 4. ECHO

### 4.1. El asunto "ECHO": historia de un caso

#### *ECHO: Introducción*

4.1.1. ECHO, la "Oficina Europea de Ayuda Humanitaria de Urgencia", se creó el 1 de marzo de 1992 con el fin de dotar a la Comunidad Europea de un medio más especializado y eficaz para el suministro de ayuda en situaciones de urgencia. Acciones anteriores de ayuda humanitaria de urgencia habían mostrado a la Comisión que sus mecanismos administrativos normales eran demasiado lentos para proporcionar ayuda con la necesaria rapidez y, en un plano secundario, quizá no daban a la contribución comunitaria la visibilidad correspondiente a su importancia. ECHO es una Dirección de la Comisión que depende administrativamente del Secretario General.

4.1.2. Al principio bajo la responsabilidad del Comisario Marín y, a partir de 1995, de la Comisaria Bonino, ECHO ha respondido a situaciones de urgencia de todos conocidas en lugares como Bosnia, Rwanda, Afganistán y Colombia. En los primeros seis años de existencia, ECHO desembolsó aproximadamente 3.500 millones de ecus en concepto de ayuda. De manera general, esto se realizó a través de organizaciones asociadas (ONG y otras).

#### *Resumen del asunto ECHO*

4.1.3. El asunto ECHO gira en torno a cuatro contratos concedidos en 1993 y 1994 para la realización de operaciones de ayuda humanitaria en la antigua Yugoslavia y en la región africana de los Grandes Lagos. Estos contratos se concedieron a tres empresas, revelándose posteriormente que dos de ellas estaban controladas en régimen fiduciario por la tercera, con sede en Luxemburgo, que, además, tenía una larga relación, directamente y a través de asociados, con numerosos servicios de la Comisión. En el curso de 1997/1998 se estableció que estos contratos eran totalmente ficticios, en la medida en que ninguna de las actividades o adquisiciones que habían de financiarse a través de los supuestos contratos - y de las que posteriormente hasta se informaría a la Comisión - existían en la realidad. El importe total correspondiente de 2,4 millones de ecus representa por consiguiente un gasto irregular.

4.1.4. Se llega a saber que el dinero en cuestión se utilizó en parte para financiar a un grupo de once empleados (la "célula externa" *intra muros*) que funcionaba como una unidad financiera en el seno de la administración de ECHO en Bruselas. Este personal fue empleado legalmente por los contratistas, pero en muchos casos fueron propuestos por ECHO basándose en criterios que no están totalmente claros. No existen indicios de que estas personas conocieran el origen de los fondos utilizados para pagarles.

4.1.5. Sin embargo, el gasto de personal no representa la totalidad del importe en cuestión y las investigaciones aún deben dar cuenta de los fondos que faltan. Aunque parte de estos fondos se ha localizado en cuentas bancarias concretas, sigue sin conocerse la verdadera finalidad de, al menos, 600.000 ecus. Posteriormente, se descubrió que faltaba la documentación relativa a los cuatro contratos dudosos.

4.1.6. La Comisión ha puesto el asunto en manos de las autoridades judiciales en Luxemburgo para el examen de los aspectos penales. Un funcionario de ECHO ha sido suspendido y se ha abierto expediente disciplinario a otros dos. Otro funcionario, que trabajaba en la DG1, también ha sido suspendido mientras se investigan vínculos cuestionables con Perry Lux que salieron a la luz durante la investigación de ECHO.

### *Cronología esquemática*

Empresa matriz	1.8.1993 - 31.1.1994	(540.000 ecus) }	
Daughter Co. A.	1.12.1993 - 30.11.1994	(840.000 ecus) }	Fechas de los últimos contratos investigados por la UCLAF
Daughter Co. B.	1.1.1994 - 30.6.1994	(500.000 ecus) }	
Daughter Co. A.	1.12.1994 - 30.6.1995	(541.080 ecus) }	
2.2.1994	Subdelegación por parte de la Comisión de la responsabilidad de las decisiones referentes a la financiación de la ayuda humanitaria en el Comisario competente. (Posteriormente subdelegada en el Director de ECHO).		
9.2.1994	Nota del Sr. Marín, Comisario responsable de ECHO, al Sr. Van Miert, Comisario responsable de personal, solicitando personal suplementario para ECHO.		
17.2.1994	Nota del Sr. Van Miert al Sr. Marín en la que señala la necesidad de prescindir de empleados "submarino" (es decir, personal no estatutario financiado con créditos de operaciones) de conformidad con las instrucciones de la autoridad presupuestaria y, por lo tanto, de conformidad con la política de la Comisión.		
18.2.1994	El Director de ECHO escribe al Jefe Adjunto del Gabinete del Sr. Marín informándole de la situación de personal de ECHO, aunque sin mencionar la "célula externa".		
24.2.1994	Respuesta del Sr. Marín al Sr. Van Miert en la que se indica que, entre otras cosas, ha dado instrucciones al Director de ECHO de que se aplique estrictamente la política de la Comisión en materia de personal y prescinda de personal "submarino".		
20.7.1994	"Informe de actividad" del contratista al Director de ECHO (citando el contrato en cuestión y describiendo actividades de la "célula externa").		
1994-1995	Correspondencia frecuente sobre el personal de ECHO (por ej. nota del 13.2.1995 de la Sra. Bonino, nueva Comisaria responsable de ECHO, al Sr. Liikanen, nuevo Comisario responsable de personal. Presencia continuada de personal "submarino" reconocida, al menos, hasta junio de 1995).		
28.7.1995	Informe de la "Inspección General de Servicios" sobre el "Funcionamiento de ECHO", en el que se señala una dependencia excesiva de personal externo y recomienda su progresiva reducción.		
3.1.1997	La auditoría de ECHO realizada por la DG XX alaba "la existencia de una unidad de financiación independiente" aunque hace referencia a la "dependencia excesiva de personal no estatutario".		
Marzo/abril 1997	Información recibida por la UCLAF de una "fuente interna fiable" (delator) que arroja dudas sobre los cuatro contratos mencionados.		
12.5.1997	El Tribunal de Cuentas publica el Informe Especial 2/97. No se menciona la "célula externa", aunque se critica el número excesivo de personal no estatutario		

	(apartado 4.4.) y los procedimientos "poco transparentes" de contratación (apartado 4.6.).
Mayo-Sept. 1997	Examen preliminar de la documentación por la UCLAF.
24.6.1997	Reunión del Director de la UCLAF y el Director de ECHO sobre la investigación de la UCLAF.
Octubre 1997	Se inicia formalmente la investigación de la UCLAF.
14-17.10.1997	Visita de control de la UCLAF a las empresas contratistas (las dos empresas filiales) en Dublín.
19.12.1997	Informe de la UCLAF sobre estas visitas. Se confirman las bases de las sospechas. Recomendación de que se retire la responsabilidad financiera al antiguo Jefe de la Unidad Financiera como medida de precaución. <i>Este informe se mantiene como informe interno de la UCLAF.</i>
27.1-4.2.1998	Misión de la UCLAF a la antigua Yugoslavia. Controversia entre la UCLAF y el Gabinete del Comisario sobre el nombramiento de un funcionario de ECHO para acompañar a la misión.
3.2.1998	El antiguo Jefe de la Unidad Financiera informa al antiguo Director de ECHO de una investigación de la UCLAF de los contratos en cuestión.
4.2.1998	El antiguo Director de ECHO informa a la Sra. Bonino de la nota recibida del antiguo Jefe de la Unidad Financiera.
9.2.1998	El antiguo Jefe de la Unidad Financiera ofrece información a la UCLAF sobre los contratos ficticios.
12.2.1998	La Sra. Bonino pide al Jefe de la Unidad Financiera que no haga nada sin consultar previamente a sus superiores jerárquicos.
20.2.1998	El Jefe de Gabinete de la Sra. Gradin informa al Sr. Liikanen de la existencia de una investigación de la UCLAF.
25.2.1998	El antiguo Director de ECHO informa a los Comisarios Marín y Bonino de una conversación telefónica con el Director de la UCLAF sobre la investigación de ECHO y de una próxima reunión entre ellos.
6.3.1998	Intercambio de cartas entre los Comisarios Marín, Bonino, Santer y Gradin sobre si los Comisarios responsables de servicios específicos deben ser informados, y en qué momento, de la investigación en curso de la UCLAF.
9.3.1998	El antiguo Jefe de la Unidad Financiera solicita al dueño de la empresa matriz contratista información sobre gastos relativos a los cuatro contratos para fines de "verificación interna".
11.3.1998	El Director de ECHO presenta una nota a la Sra. Bonino en la que describe sus contactos con la UCLAF sobre la investigación de ECHO.
11-18.3.1998	La UCLAF se entrevista con el antiguo Director de ECHO, su antiguo asistente (E259/N) y con un administrador de la unidad financiera.
27.3.1998	La Sra. Gradin informa al Sr. Santer sobre la investigación de la UCLAF.
24.3.1998	La UCLAF inicia contactos preparatorios con las autoridades judiciales de Luxemburgo.
6.5.1998	Visita de control de la UCLAF al principal contratista, en compañía de un funcionario de ECHO y de un funcionario de Luxemburgo.
12.5.1998	Notificación al principal contratista con arreglo al "sistema de alerta temprana" interno de la Comisión (en el sentido de que todos los pagos que le hagan los servicios de la Comisión deben ser notificados de antemano a la UCLAF).
15.5.1998	Informe de la UCLAF sobre la visita a la antigua Yugoslavia.
18.5.1998	Informe de investigación de la UCLAF en el que se establecen conclusiones preliminares sobre el carácter ficticio de cuatro contratos y la participación de

cuatro funcionarios de la Comisión; ningún importe pagado correspondía a su finalidad manifiesta (2,4 millones de ecus), parte del dinero fue utilizado para financiar la célula externa, otros fondos fueron pagados a empresas y personas identificadas para fines desconocidos, y se sigue sin poder dar cuenta del destino de otros fondos.

Informe transmitido al Secretario General, al Jefe de Gabinete de la Sra. Gradin (18 de mayo), al Interventor, al Jefe del Servicio Jurídico (19 de mayo); al Sr. Santer, Presidente de la Comisión (por el Secretario General el 20 de mayo); al Tribunal de Cuentas (25 de mayo); a los Comisarios Bonino y Marín y al antiguo y actual Directores de ECHO (27 de mayo).

Documento citado ampliamente en la prensa.

- 19 y 29.5.1998 El Director de la UCLAF presenta información oral preliminar a la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo.
- 2.6.1998 Reuniones entre la Sra. Bonino, la Sra. Theato (presidenta de la Comisión de Control Presupuestario), los Sres. Bösch y Fabra Vallés (ponentes de la Comisión de Control Presupuestario).
- 3.6.1998 El Director de ECHO informa al dueño del principal contratista que un grupo especial se propone reconstruir la documentación financiera relativa a los cuatro contratos identificados por la UCLAF. *Este grupo especial no llega a crearse.*
- 18.6.1998 El Secretario General de la Comisión da mandato al actual y antiguo directores de ECHO para comentar el contenido del informe de la UCLAF. (La Sra. Gradin está de acuerdo con el procedimiento).
- a 6.7.1998 Recogidas "pruebas suficientes" para permitir la transmisión oficial del expediente a las autoridades judiciales de Luxemburgo.
- Principios de julio Serie de entrevistas del antiguo y actual Directores de ECHO con antiguo y actual personal de ECHO sobre la realización del informe de investigación de la UCLAF de 18 de mayo de 1998.
- 10.7.1998 Identificación de pagos a la esposa del antiguo Jefe de la Unidad Financiera a través del principal contratista (empleada manifiestamente como traductora). Expediente transmitido formalmente a las autoridades de Luxemburgo. (Carta del Secretario General).
- 16.7.1998 Suspensión del antiguo Jefe de la Unidad Financiera, funcionario responsable de la Unidad Financiera de ECHO. Se inicia el procedimiento disciplinario.
- 20.7.1998 El antiguo y actual Directores de ECHO comunican sus respuestas críticas al informe de investigación de la UCLAF.
- 24.7.1998 Las autoridades de Luxemburgo abren formalmente una investigación judicial.
- 7.8.1998 El Director de la UCLAF responde a las observaciones del antiguo y actual Directores de ECHO (nota de 24.7.1998 al Secretario General).
- 26.8.1998 La Comisión suspende todos los pagos al contratista.
- 3.9.1998 El ponente de la Comisión de Control Presupuestario publica su primer documento de trabajo sobre el asunto ECHO con preguntas a la Comisión.
- 8.9.1998 El Secretario General pide que se realice un inventario de todas las obligaciones contractuales de la Comisión frente a empresas pertenecientes al grupo del principal contratista.
- 10.9.1998 La suspensión de pagos se extiende a las empresas asociadas.
- 11.9.1998 Nota de débito por 540.000 ecus enviada al liquidador del principal contratista.
- Respuestas de la Comisión al documento de trabajo del Sr. Fabra Vallés de 26.8.1998.

14.9.1998	Inicio de la investigación administrativa del asunto ECHO dirigida por el Director General de la DG XVIII.
15.9.1998	La UCLAF informa a un antiguo funcionario de la DG I de que es objeto de investigación debido a vínculos cuestionables con el principal contratista.
25.9.1998	Segundo documento de trabajo del Sr. Fabra Vallés.
30.9.1998	La UCLAF se reúne con el magistrado investigador nombrado por las autoridades de Luxemburgo.
1.10.1998	Se suspende al antiguo funcionario de la DG I.
5.10.1998	Investigadores de Luxemburgo visitan la sede del principal contratista.
6.10.1998	Expediente relativo al antiguo funcionario de la DG I enviado a las autoridades de Luxemburgo.
23.10.1998	Respuestas de la Comisión al segundo documento de trabajo del Sr. Fabra Vallés.
3.11.1998	El Sr. Fabra Vallés, ponente de la Comisión de Control Presupuestario, es invitado por la Comisión a examinar los expedientes ECHO, aunque sin ayuda (traducción o secretaría).
9.11.1998	Finalizado el informe sobre la investigación administrativa.
12-20.11.1998	Apertura de expedientes disciplinarios al antiguo Director de ECHO y a su antiguo asistente.

#### **4.2. Cuestiones suscitadas**

4.2.1. En relación con estos hechos, se suscitan las cuestiones siguientes:

- Dependencia de la Comisión de asesores externos para realizar las misiones de ECHO y los problemas que surgen en ECHO debido a ello.
- Respuesta tardía de la Comisión a los problemas de ECHO.
- Participación de los Comisarios y de sus Gabinetes en el curso de la investigación.
- Información al Parlamento Europeo.
- Posible favoritismo en el curso de las actividades de ECHO.

#### ***Dependencia de la Comisión de asesores externos para realizar las misiones de ECHO y los problemas que surgen en ECHO debido a ello***

##### *Situación de personal en ECHO*

4.2.2. ECHO fue una nueva Dirección que se creó en 1992 para encargarse de la organización y coordinación de las acciones de la Comunidad en el ámbito de la ayuda humanitaria. En los años siguientes, las exigencias a las que debía hacer frente ECHO aumentaron exponencialmente, sin un aumento correspondiente del personal disponible para ello. El hecho de empezar de cero, a raíz de una iniciativa política, significaba también que no existían prácticas ni procedimientos financieros u organizativos establecidos, a lo que se añadían las dificultades normales creadas por lo que llegaría a ser una falta crónica de personal.

### *"Mini presupuestos": una posibilidad de fraude*

4.2.3. En esta situación, ECHO tendía a buscar soluciones ad hoc para el problema de personal, utilizando un número anormalmente alto de agentes temporales/auxiliares y recurriendo a la utilización de "mini presupuestos", es decir, a la financiación de personal externo para tareas administrativas internas con créditos de operaciones (parte "B" del presupuesto). Esta práctica estuvo permitida por las normas presupuestarias hasta 1993, fecha en la que fue abolida por la autoridad presupuestaria. Se dieron entonces instrucciones a los servicios de la Comisión, a raíz de una petición del Comisario Van Miert dirigida a varios Comisarios, de renunciar a dichas operaciones a partir de 1993. Sin embargo, a corto plazo, ECHO, y muy probablemente otros servicios, siguieron empleando personal externo financiado con la parte administrativa y, contrariamente al nuevo régimen, la parte de operaciones del presupuesto para responder a las necesidades de personal.

4.2.4. En el caso ECHO, sin embargo, la situación se diferenciaba de otras situaciones similares por el hecho de que el Jefe de la Unidad cometió directamente un supuesto fraude, consistente en la utilización de los cuatro contratos irregulares en beneficio de dicho funcionario, sin el conocimiento -cabe asumir- de otros funcionarios. Aparte de esta circunstancia agravante, que es objeto de un procedimiento penal y disciplinario, la cuestión central es la de saber si la práctica continua y tolerada de utilizar créditos de operaciones para la financiación de personal representa una "mera" irregularidad administrativa o algo más. Muchas de las figuras clave del episodio ECHO sostienen la primera hipótesis. Su argumento, en esencia, es el de la *fuera mayor*, aduciendo que sin dicha irregularidad y dada la falta de recursos adecuados, sería imposible realizar un trabajo que, en el caso de ECHO, es de la mayor importancia. El Comité, teniendo en cuenta todos los elementos, se inclina por el otro punto de vista: que la tolerancia *de facto* de prácticas de empleo irregulares representa un grave peligro para la Comisión, ya que abre una posibilidad de fraude y crea una cultura institucional inaceptable.

4.2.5. Si un "sistema" es inadecuado en sí mismo, dicho sistema invita a que se cometan irregularidades. Si, como sucede en el asunto ECHO, el mecanismo implica falsedades manifiestas, la práctica sobrepasa lo meramente irregular y muy pronto la invitación se hace irresistible para el defraudador. Por consiguiente, incluso en el caso de que todo el dinero pagado se destinara a pagar el trabajo realizado por "submarinos", dicho sistema no se puede tolerar debido a que el riesgo de fraude es demasiado alto.

4.2.6. Desgraciadamente, el abuso de las prácticas de empleo de la Comisión puede que no se limite a un caso aislado u ocasional. Los contratistas en este caso mostraron un importante grado de sofisticación, lo que no permite pensar que no se trata de una operación ocasional. Los vínculos entre las empresas implicadas se encubrieron mediante la utilización de regímenes fiduciarios y los flujos financieros se encubrieron mediante la utilización de cuentas extraterritoriales. Posiblemente se utilizaron técnicas más "tradicionales", pero no menos inaceptables, para establecer contactos con personas -más o menos dispuestas, más o menos conscientes de lo que estaba ocurriendo- para proporcionar al contratista la cooperación necesaria "dentro" de la Comisión.

4.2.7. Además, de acuerdo con el material publicitario del contratista, éste tiene (o ha tenido) contratos con 16 servicios distintos de la Comisión (sin mencionar al Parlamento y al Tribunal de Justicia). Además, esta información (ampliamente confirmada por las investigaciones de la propia Comisión) deja fuera necesariamente los contratos con empresas que tienen un vínculo real, pero disfrazado, con el principal contratista. Inevitablemente, incluso cuando los contratos son en sí mismo legítimos, estos contratos deben considerarse "de riesgo".

4.2.8. En el caso de ECHO, la situación se agravaba por la cuestionable utilización del "contrato marco de asociación" ("contrat cadre de partenariat"). Este instrumento se creó específicamente para ECHO a propuesta del Sr. Marín en 1993 y tenía como finalidad dotar a ECHO de la flexibilidad necesaria para trabajar con organizaciones asociadas en el ámbito humanitario en situaciones en las que la urgencia era la principal consideración. El modelo de contrato de 28 de abril de 1993 otorgaba a ECHO libertad total en la elección de sus socios, estipulando simplemente "... ECHO colabora y trabaja junto con organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales y otras entidades que trabajan en el ámbito de la ayuda humanitaria, con los Estados miembros de la Comunidad Europea y con países no miembros"<sup>8</sup>. A continuación, el texto se refiere al socio: "Su misión es ayudar a las personas en peligro, a escala internacional y sin discriminación por razones de raza, nacionalidad, religión o ideas políticas, con el objetivo de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento" y "tenga considerable experiencia en el ámbito de la ayuda humanitaria y ofrezca servicios de carácter especializado"<sup>9</sup>.

4.2.9. Es muy difícil responder a la pregunta de si los diversos contratistas que suministraban servicios administrativos a ECHO (no sólo en el caso de los cuatro contratos en cuestión) cumplían estos criterios. La decisión en el asunto ECHO de utilizar el contrato marco de asociación con organizaciones comerciales que proporcionan servicios de carácter no humanitario es igualmente cuestionable, basándose simplemente en la inclusión del término "otras entidades" en el preámbulo. El carácter dudoso de las prácticas se ve acentuado por el hecho de que cuando la Sra. Bonino propuso normas revisadas a la Comisión en marzo de 1998, se suprimieron las palabras "otras entidades" en el ámbito de la ayuda humanitaria y se hicieron más estrictas las exigencias de control/información de los socios.

### ***Respuesta tardía de la Comisión a los problemas de ECHO***

#### *Tiempo transcurrido antes de la investigación inicial.*

4.2.10. El rasgo más notable de la cronología señalada es el tiempo transcurrido entre la firma y ejecución de los contratos supuestamente ficticios y el comienzo de una investigación de la UCLAF. El primero de los contratos empezaba el 1 de agosto de 1993; las primeras sospechas surgieron casi cuatro años más tarde, y únicamente cuando intervino un delator. Así pues, los mecanismos normales de gestión y control no detectaron ninguna anomalía en unos contratos acerca de los cuales lo menos que se puede decir es que no se utilizaron para su fin manifiesto. Esto ocurrió, además, en una situación en la que la presencia de una célula externa de once personas, más oficinas, material, etc., debía ser evidente para todo el personal de ECHO.

#### *Primeros indicios*

4.2.11. La investigación de la UCLAF se inició en mayo de 1997 y las primeras consultas con el Director de ECHO sobre los cuatro contratos tuvieron lugar el 24 de junio de 1997. En el expediente no consta que la dirección de ECHO adoptara medidas preventivas en esta fase. Tampoco está documentado que el Director de ECHO hubiera informado al Comisario responsable de que había una investigación en curso.

---

<sup>8</sup>Modelo de contrato marco de cooperación: Preámbulo - "ECHO"

<sup>9</sup>Modelo de contrato marco de cooperación: Preámbulo - "El socio"

### *Primeras conclusiones de la UCLAF*

4.2.12. Tras la visita de control a las dos empresas contratistas en Irlanda, el informe interno sobre esta misión de la UCLAF, de 19 de diciembre de 1997, recomendaba que, como medida preventiva, se apartara al antiguo Jefe de la Unidad Financiera de una posición de responsabilidad financiera. A pesar de que, como señala la UCLAF, éste ya no ocupaba tal posición, todavía mantenía una posición influyente en ECHO, con capacidad para adoptar acciones "de reparación" en su propio interés, y no deja de ser curioso que una recomendación tan clara como ésta no fuera comunicada a nadie fuera de la UCLAF. La única explicación creíble es que el Director de la UCLAF prefirió mantener la confidencialidad de la investigación incluso respecto a altos funcionarios de la Comisión y a los Comisarios.

4.2.13. La misión de control de la UCLAF a la antigua Yugoslavia a finales de enero confirmó sin sombra de duda la naturaleza ficticia de los contratos objeto de investigación. La dirección de ECHO y el Gabinete de la Sra. Bonino estaban claramente informados de esta investigación gracias a la participación de un funcionario de ECHO. No obstante, no está documentado que la dirección de ECHO adoptara medidas respecto a dicho funcionario para corregir la situación.

4.2.14. Pasan casi dos meses entre la terminación del informe de investigación de la UCLAF el 18 de mayo de 1998 y la decisión de poner el asunto en mano de las autoridades judiciales competentes, a pesar de que la información contenida en el informe de la UCLAF ya constituye una acusación clara, y al menos en parte comprobada, de fraude. Asimismo, el antiguo Jefe de la Unidad Financiera se mantiene en su puesto hasta el 10 de julio de 1998, disponiendo así de más tiempo y oportunidades para interferir en relación con posibles pruebas.

### *Investigación interna de ECHO*

4.2.15. El Secretario General dio mandato al antiguo y actual directores de ECHO para verificar el contenido del informe de la UCLAF de 18 de junio de 1998. Esto dio lugar a una serie de entrevistas con el antiguo y actual personal de ECHO (interno y externo). Estas entrevistas, en muchos casos con personal subalterno, que tratan en gran medida de la posibilidad de que el ex Director de ECHO hubiera participado en los contratos ficticios o tuviera conocimiento de los mismos son realizadas predominantemente por el propio ex Director. Cabe interrogarse sobre (i) si, como principio, es adecuado que dicha investigación fuera dirigida por una de las personas mencionadas en el informe de la UCLAF (que, de esta manera, "se investiga a sí mismo") y (ii) las razones por las que el Secretario General adoptó esta forma de actuar.

4.2.16. Así pues, en estas circunstancias y vista retrospectivamente, la investigación de ECHO apenas hizo algo más que retrasar el comienzo, en septiembre de 1998, de la investigación administrativa (véase más adelante) que, bajo un Director General independiente, cubrió esencialmente el mismo terreno.

### *Medidas disciplinarias*

4.2.17. El antiguo Jefe de la Unidad Financiera fue suspendido el 10 de julio de 1998, el mismo día en que el expediente se envió a las autoridades de Luxemburgo. No obstante, hasta el 14 de septiembre de 1998 no se inicia una investigación administrativa de las demás personas mencionadas (justificada o injustificadamente) en el informe de la UCLAF. El resultado del informe se presenta el 9 de noviembre de 1998 y da lugar poco tiempo después a la apertura de expediente disciplinario

a otros dos funcionarios. No puede decirse que las medidas disciplinarias hayan sido expeditivas, aunque se produjeran con rapidez tras la conclusión del informe administrativo. Al final, sobre la cuestión central de si dos funcionarios clave conocían el carácter ficticio de los cuatro contratos, este documentado informe confirma las conclusiones a las que había llegado la UCLAF seis meses antes.

### ***Participación de los Comisarios y de sus Gabinetes en el curso de la investigación***

#### *Conocimiento de los problemas de personal y de la utilización de personal "submarino"*

4.2.18. Sin lugar a dudas, los Comisarios responsables de ECHO, el Sr. Marín hasta 1994 y la Sra. Bonino después, estaban informados de (i) la situación extremadamente difícil de ECHO en cuanto a personal y (ii) la existencia de personal en ECHO financiado con créditos de operaciones. Ambos Comisarios formularon peticiones reiteradas, formales y explícitas al Comisario responsable de Personal para obtener personal adicional para ECHO. Aunque el Sr. Marín dio instrucciones explícitas de que se pusiera fin a la utilización de personal "submarino" (el 24 de febrero de 1994), no está documentado que diera curso al asunto ni que comprobara si se había actuado de acuerdo con sus instrucciones, cosa que, como muestran los documentos, no era el caso. El entonces Director de ECHO firmó incluso el último de los contratos sospechosos, que él mismo reconoce que consistió en una operación de "mini presupuesto" (aunque niega que tuviera conocimiento de cualquier fraude relacionado con ello), después de haber recibido instrucciones de abandonar la práctica de utilizar personal "submarino".

4.2.19. Interrogado sobre este punto por el Comité<sup>10</sup>, el Sr. Marín no admitió que "hubiera hecho la vista gorda" ante la presencia de "submarinos" pero sí indicó que esta práctica era comprensible en las circunstancias tan difíciles de personal en que se encontraba ECHO, y que la experiencia mostraba que eran (y siguen siendo) necesarios "ejercicios de limpieza" en la servicios de la Comisión. Por otra parte, a la vista del hecho de que la Sra. Bonino, la Comisaria entrante, fue informada explícitamente de la existencia de "submarinos", cabe pensar que la práctica de emplear a dicho personal -si bien probablemente por motivos muy "loables"- fue tácitamente tolerada al menos hasta que expiró el último de los contratos que financiaba la "célula externa" el 30 de junio de 1995. A partir de esa fecha, ECHO obtuvo personal regular suplementario y, aunque se realizaron esfuerzos (sin resultado) para persuadir a la autoridad presupuestaria de que proporcionara personal con arreglo a la "solución Liikanen"<sup>11</sup>, funcionó sin personal "submarino".

#### *Conocimiento de posibles fraudes*

4.2.20. No hay indicios de que algún miembro de la Comisión o del Gabinete conociera la existencia de los contratos ficticios (a diferencia de prácticas de contratación de personal

---

<sup>10</sup>Audición del Comisario Marín (24.2.1999)

<sup>11</sup>Solución adoptada por la autoridad presupuestaria que permite que una proporción de créditos de operaciones se utilice para gastos administrativos, aplicada únicamente a los Programas Phare, Tacis y MEDA (véanse los comentarios de las correspondientes líneas presupuestarias de 1997).

"simplemente" irregulares) hasta después del comienzo de la investigación de la UCLAF<sup>12</sup>. La primera vez que aparece en los expedientes una indicación de que la Comisaria Bonino tuviera conocimiento de una investigación de la UCLAF es el 4 de febrero de 1998, cuando el antiguo Director de ECHO le informó de contactos que había mantenido con el antiguo Jefe de la Unidad Financiera de ECHO, en los cuales se trató la investigación de la UCLAF sobre determinados contratos de ECHO en Yugoslavia. Poco después, el 20 de febrero de 1998, el Jefe de Gabinete de la Sra. Gradin -en relación con un procedimiento de promoción- informó confidencialmente de la investigación al Sr. Liikanen y al Secretario General. En ese momento, los Comisarios Bonino y Marín inician una serie de cartas en las que se refieren a "rumores" sobre fraude en ECHO y piden una aclaración a la Sra. Gradin. Posteriormente, el 25 de febrero de 1998, la información de que disponen los dos Comisarios se hace más explícita cuando el antiguo Director de ECHO les informa de sus contactos con el Director de la UCLAF.

4.2.21. El Comité considera, sin embargo, que es difícil creer que los Comisarios en cuestión ignoraran absolutamente la existencia de una investigación de la UCLAF (en sí misma una indicación de sospecha de fraude) durante el período de ocho meses comprendido entre el 24 de junio de 1997, cuando el Director de ECHO tuvo conocimiento por primera vez de una investigación de la UCLAF, y febrero del año siguiente.

#### *Intervención en investigaciones*

4.2.22. Dos alegaciones específicas figuran en el expediente relativo a la Sra. Bonino y su Gabinete.

4.2.23. En primer lugar, el Director de la UCLAF declara que el Jefe del Gabinete de la Sra. Bonino intentó minar y retrasar la misión de control de la UCLAF a Yugoslavia creando dificultades sobre la participación de funcionarios de ECHO, con el pretexto de que los asuntos objeto de investigación eran de naturaleza administrativa de menor importancia. Esta "interferencia", si es que ocurrió, no implicaría necesariamente un deseo de ocultar un caso de fraude, pero podría ser indicativa de la opinión de que (i) el asunto no era lo suficientemente grave como para exigir una investigación, o (ii) la investigación debía realizarse de manera diferente. En cualquiera de los dos casos es ciertamente lamentable que la UCLAF y el Gabinete en cuestión se consideraran antagonistas en este asunto. Además, por razones de prudencia, es inadecuado que un Gabinete cuestione el desarrollo de una investigación de la UCLAF sin estar en posesión de todos los datos. No obstante, es aceptable el argumento del Sr. Marín y de la Sra. Bonino de que, en las investigaciones de la UCLAF, y evidentemente dentro de los límites que exige la confidencialidad de la investigación, se debería informar a los Comisarios competentes, de una manera u otra y en una fase temprana, de la naturaleza de la participación de los funcionarios de los servicios de los que son responsables.

4.2.24. En segundo lugar, los documentos de la UCLAF muestran que el antiguo Jefe de la Unidad Financiera alega que la Sra. Bonino le contactó directamente poco después de la visita a Yugoslavia

---

<sup>12</sup>El Comité recibió información oral creíble que apunta a que, ya en 1993, se había manifestado al Gabinete del Comisario encargado entonces del personal cierta preocupación respecto a las actividades del funcionario posteriormente más implicado en el supuesto fraude. Se indicó que esta preocupación fue comunicada al Gabinete del Comisario entonces responsable de ECHO. También se indicó que el Gabinete de otro Comisario se había opuesto anteriormente a que ese mismo funcionario asumiera responsabilidades financieras debido a dudas acerca de sus anteriores actividades. Ha resultado imposible documentar esta información.

y le pidió que no adoptara ninguna decisión sin consultarla previamente. Los expedientes de la UCLAF no incluyen la interpretación alternativa de esta llamada telefónica (que se reconoce que existió) que es que se trataría simplemente de instrucciones dadas a un funcionario para que respetara, en lugar de eludir, los procedimientos internos de la Comisión para el intercambio de correspondencia interna.

4.2.25. Hay que decir que estas alegaciones, a pesar de las circunstancias formales en las que se produjeron, no dejan de ser declaraciones unilaterales y subjetivas y no pueden considerarse "pruebas" de interferencia.

### ***Información al Parlamento Europeo***

4.2.26. De conformidad con el artículo 206 del Tratado (relativo a las atribuciones del Parlamento en materia de aprobación de la gestión), la Comisión "facilitará al Parlamento Europeo, a instancias de éste, toda la información necesaria". El Parlamento ha interpretado este artículo en el sentido de que incluye un derecho a ser informado de la existencia y/o el desarrollo de investigaciones de casos de fraude y corrupción que afecten a los intereses financieros de la Comunidad Europea.

4.2.27. Hay que decir desde el principio que la transmisión de información al Parlamento por parte de la Comisión no fue espontánea sino fruto de presiones exteriores. En primer lugar, la presión se produce como resultado de la filtración a la prensa del informe de investigación de la UCLAF de 18 de mayo de 1998 (fue publicado casi en su totalidad). En segundo lugar, la presión se deriva de las preguntas directas y reiteradas del ponente de la Comisión de Control Presupuestario, Sr. Fabra-Vallés. Haciendo una lectura restrictiva del Tratado, el hecho de que la Comisión no informara espontáneamente al Parlamento no es en sí mismo una irregularidad, aunque pueda ser lamentable.

4.2.28. No obstante, a las posteriores solicitudes del ponente de obtener los informes relevantes de la UCLAF (incluso los que ya se habían publicado en la prensa), se respondió con dilaciones y negativas. Al final, se puso a disposición del ponente del Parlamento una versión muy censurada del informe de 18 de mayo de 1998 y de sus anexos. Esta versión estaba tan censurada, aduciendo la protección de los procedimientos legales en curso, que los documentos en cuestión eran totalmente incomprensibles. Por último, más de dos meses después de la primera solicitud, la Comisión decidió que el ponente podía visitar las oficinas de la Comisión para consultar la documentación, sin hacer copias ni tomar notas. Se decidió, además, que el ponente no podía ir acompañado ni por un asistente ni por un intérprete. El ponente no aceptó examinar los documentos en tales condiciones.

4.2.29. En contraste con la reticencia a proporcionar oficialmente información a la autoridad competente en materia de aprobación de la gestión, las filtraciones de información juegan un papel importante en el asunto ECHO. En primer lugar, el propio informe de investigación de la UCLAF de 18 de mayo de 1998 fue filtrado a la prensa. Probablemente es a esta filtración a la que la Sra. Bonino se refiere en una carta a la Sra. Gradin de 15 de septiembre de 1998, al hacer alusión a "una reunión informativa sorprendente que puede haber tenido lugar entre funcionarios de la UCLAF y diputados y funcionarios del PE, en la que se han desvelado informes esenciales del expediente ECHO". Al mismo tiempo, otra correspondencia del Gabinete indica que la filtración en cuestión procedió de uno de los participantes en una reunión "super restringida" de los Comisarios, dando lugar a la primera publicación en la prensa del nombre del funcionario más implicado.

4.2.30. Asimismo, un pequeño extracto del informe de misión interno de la UCLAF de 19 de diciembre de 1997, en el que figura la recomendación de apartar al antiguo Jefe de la Unidad Financiera de una posición de responsabilidad financiera, llegó a las manos del ponente del PE a través de canales extraoficiales.

4.2.31. El Comité no tiene interés en examinar quién filtró qué a quién ni cuándo (lo que se ha mencionado son sólo ejemplos), pero llega por lo menos a la conclusión de que la gestión de la información y su transmisión al Parlamento no fue transparente.

#### *"Transparencia interna"*

4.2.32. Estrechamente relacionada con lo que acabamos de mencionar está la cuestión de la lamentablemente mala comunicación interna de la Comisión. En el caso de ECHO, la mayor parte de la correspondencia entre los Comisarios gira en torno a saber en qué momento se puso la información relevante a disposición de los Comisarios competentes y quién lo hizo. En efecto, la mayor parte de la información sobre el progreso del caso fue difundida en primer lugar (y con dilación posteriormente) por canales extraoficiales: rumores, información extraoficial, información equivocada, infracciones, indiscreciones, etc. Los rumores, además de ser una forma poco eficiente de comunicación (que impide que se adopten medidas rápidas para corregir la situación), distorsionan inevitablemente la realidad, produciendo antagonismos innecesarios y acusaciones extravagantes. Hay que confiar en que las nuevas directrices de la Comisión para la divulgación de información sobre investigaciones de la UCLAF contribuyan a establecer una cultura de mayor transparencia.

#### ***Posible favoritismo en el curso de las actividades de ECHO***

##### *Posibilidad de abuso*

4.2.33. Un aspecto de las operaciones de "mini presupuesto", que no establecen criterios claros para el empleo del personal sujeto a los contratos en cuestión, es la posibilidad de "padrinazgo". En caso de contratos ficticios como los del caso ECHO, manifiestamente destinados a operaciones en terceros países, dichos criterios están ausentes por definición.

4.2.34. Es interesante observar en estos expedientes que en la correspondencia en la que ECHO solicitaba a los contratistas que se les proporcionara personal se pueden distinguir dos partes: primero, una carta formal en la que se solicita personal para cubrir funciones específicas en grados específicos y, en segundo lugar, una serie de nombres (con C.V. si no se ha proporcionado anteriormente) de personas con cualificaciones adecuadas. Si, como ocurrió en este caso, el contratista es condescendiente, la posibilidad de abuso es clara.

##### *Abuso en el caso ECHO*

4.2.35. En su declaración a la UCLAF, el antiguo Jefe de la Unidad Financiera afirma que el entonces Director de ECHO "controlaba" todos los nombramientos de la "célula externa". Añade que él mismo hizo un número relativamente pequeño de recomendaciones. Las declaraciones del Director contrastan con esta declaración, ya que da a entender que no intervino en más de tres casos y sólo recomendando nombres, sin entrar en términos ni condiciones. En cualquier caso, la cuestión sigue siendo la misma.

4.2.36. En primer lugar, no puede ser bueno que las intervenciones personales desempeñen un papel tan importante en el nombramiento del personal, especialmente cuando no hay criterios objetivos de control. En segundo lugar, es extremadamente difícil averiguar si las intervenciones personales reconocidas (y aún más las no reconocidas) son casos de "favoritismo" en el sentido utilizado en este informe (véanse los apartados 1.4.4-5).

4.2.37. El antiguo Jefe de la Unidad Financiera no tiene reparos en reconocer que recomendó (con éxito) a amigos de su hijo. El hecho mismo de ser amigo del hijo de un funcionario no descalifica ni debe descalificar a una persona para un trabajo, y todo apunta a que las personas en cuestión desempeñaron de forma totalmente satisfactoria los trabajos que se les asignaron. No obstante, no se puede evitar cierta preocupación ante unos procedimientos de reclutamiento tan personalizados, que, aunque nominalmente se producen en el sector privado, están destinados de hecho a la realización de trabajos en el sector público. La preocupación se deriva principalmente de la clara posibilidad de abuso, la posibilidad de "colocar" a amigos y familiares que no poseen las cualificaciones y aptitudes requeridos, defectos que, en última instancia, paga el contribuyente (y, en el caso de ECHO, los beneficiarios de la ayuda humanitaria).

4.2.38. A esto se añade la preocupación por la distorsión de la "igualdad de condiciones" que estas prácticas representan. Las personas cualificadas que no pertenecen al "círculo privilegiado" encuentran mayores obstáculos para entrar, lo que supone un perjuicio para estas personas y para el público en general.

#### *Participación de los Comisarios*

4.2.39. De cualquier manera, el Comité no ha encontrado pruebas convincentes en el expediente ECHO de que los Comisarios, o sus Gabinetes, aprobaran o conocieran casos de favoritismo en sus servicios. Hay alusiones en este sentido en los expedientes, pero han sido examinadas por el Comité, también en entrevistas con el correspondiente miembro de la Comisión, y no pueden documentarse.

### **4.3. Conclusión: responsabilidad de los Comisarios**

4.3.1. Los distintos aspectos de este caso hacen que se plantee la cuestión de la responsabilidad de los Comisarios competentes y/o de la Comisión en su conjunto. Esta responsabilidad no tiene que ver, como se deduce de las consideraciones anteriores, ni con el carácter ficticio de los cuatro contratos ni con el favoritismo. La cuestión de la responsabilidad se plantea, no obstante, respecto a la tolerancia de prácticas en materia de personal que se sabe, o se debería saber, que son irregulares. A este respecto, el Sr. Marín permitió que continuara la presencia de "submarinos" durante todo el período del que fue responsable. La Sra. Bonino, sin embargo, al asumir la responsabilidad, actuó para asegurar que dicho personal no fuera empleado por ECHO una vez que expiró el último contrato pendiente en junio de 1995.

4.3.2. La cuestión es, como el expediente ECHO muestra mejor que cualquier otro expediente, si las prácticas irregulares en materia de personal pueden justificarse por la contribución de la UE a acciones de ayuda humanitaria que responden a casos de extrema necesidad. En lo que se refiere a los Comisarios, la cuestión es si hicieron un seguimiento suficiente de la prohibición general de recurrir a prácticas irregulares en materia de personal decretada no sólo por la Comisión como colegio sino también por las autoridades presupuestarias. En lo que se refiere a la Comisión, como órgano colegiado, la cuestión es si es suficiente establecer tal prohibición sin proporcionar al mismo

tiempo recursos de personal que permitan que la prohibición tenga efecto. Esto se aplica tanto a la antigua como a la actual Comisión. En opinión del Comité, la responsabilidad de los Comisarios y de la Comisión en su conjunto se ve afectada en ambos casos. La Comisión no ha proporcionado tales recursos y los Comisarios no han hecho suficiente hincapié, ante la Comisión o las demás Instituciones, en el hecho de que no podían responsabilizarse de la realización de las tareas asignadas a ECHO, o que no era realista pensar que se podían realizar los objetivos que se les imponían.

# **5. LEONARDO DA VINCI**

## **5. LEONARDO DA VINCI**

### **5.1. Introducción**

5.1.1. La Comisión ha elegido examinar este asunto porque las auditorías acerca de la ejecución del programa "Leonardo da Vinci" y de su Oficina de Asistencia Técnica (a continuación OAT) ha puesto de manifiesto una amplia gama de supuesta mala gestión, irregularidades y posible fraude así como otras infracciones del Derecho penal.

5.1.2. Aunque las distintas denuncias individuales contra la OAT Leonardo habrían merecido una verificación completa, la Comisión ha centrado su atención en el trato dado por la Comisión y el Miembro de la Comisión responsable del programa Leonardo da Vinci a los problemas que surgieron. Durante todo el período sometido a examen, el asunto Leonardo da Vinci estuvo bajo la responsabilidad de la Comisaria Sra. Cresson y del Director General de la DG XXII.

### **5.2. El Programa, la Oficina de Asistencia Técnica (OAT) y el contrato**

5.2.1. En 1995, la Comisión Europea lanzó el programa Leonardo da Vinci. Este programa había sido elaborado por la Dirección General XXII (responsable de los asuntos relativos a educación, formación y juventud). Dicho programa se creó mediante la Decisión del Consejo 94/819/CE y el objetivo del mismo era poner en práctica una política de formación profesional para apoyar las iniciativas llevadas a cabo por cada uno de los Estados miembros. Estaba previsto que cubriera un período máximo de cinco años (1995-1999) y los créditos asignados fueron del orden de los 620 millones de ecus.

5.2.2. Normalmente, un programa de este tipo habría sido aplicado por los propios servicios de la Comisión. Sin embargo, debido a falta de personal en el seno de la DG XXII y, puesto que resultó imposible reasignar el personal necesario a partir de otros servicios de la Comisión, se decidió asignar al exterior la aplicación del proyecto, a una "oficina de asistencia técnica", tras una licitación pública.

5.2.3. Sobre la base de una licitación pública a finales de 1994, se concedió a Agenor, S.A. un contrato de servicios de cinco años para facilitar asistencia técnica, renovable anualmente, entre el 1 de junio de 1995 y el 31 de mayo del año 2000. La OAT facilita a la Comisión asistencia técnica para gestionar algunas de las operaciones llevadas a cabo en el marco del programa Leonardo da Vinci. Las operaciones descentralizadas son gestionadas por la Comisión sin la ayuda de la OAT. Las principales operaciones que la OAT ayuda a gestionar incluyen varios miles de propuestas de proyectos al año e implican complejos procedimientos de tratamiento mediante una cadena de operaciones que dan lugar a la selección de unos 750 proyectos al año por parte de la Comisión.

5.2.4. Los principales responsables de la ejecución del programa europeo de formación profesional "Leonardo da Vinci" eran, en consecuencia, la DG XXII, bajo la responsabilidad de la Comisaria Sra. Cresson, y la empresa Agenor, S.A., que fue seleccionada como OAT para el programa y que estaba presidida por el antiguo representante de la asociación sin fines de lucro CESI en Bruselas, que era la principal accionista de Agenor, S.A. Se llevaron a cabo auditorías tanto por una unidad de auditoría de la propia DG XXII y por la DG XX, la Dirección General de Control Financiero, responsable ante la Comisaria Sra. Gradin. La Sra. Gradin también era responsable de

la UCLAF, que entró en juego tan pronto como se presentaron denuncias relativas a posibles acciones fraudulentas e infracciones del Derecho penal.

5.2.5. Como se ha señalado, la DG XXII confió la aplicación del programa a Agenor, S.A., en tanto que Oficina de Asistencia Técnica (OAT). Agenor, S.A. es una empresa francesa compuesta por un determinado número de accionistas de distintos Estados miembros. Sin embargo, el accionista que tiene el control de la misma es el Grupo francés CESI (Centro de Estudios Superiores Industriales).

5.2.6. CESI (Centro de Estudios Superiores Industriales) es una asociación sin bienes de lucro, cuyo objeto social es la formación permanente de los cuadros superiores. Su consejo de administración reúne, de manera paritaria, a los sindicatos franceses de cuadros por una parte, a los dos sindicatos patronales interesados, así como a cuatro grandes empresas (Renault, Rhône-Poulenc, Banque Scalbert Dupont, IBM), por otra. El director general de CESI es el Sr. Jacques Bahry.

5.2.7. SISIE (Servicios Industria Estrategia Internacional Medio Ambiente) es una sociedad anónima, con un capital de 3.000.000 de FF, cuyo objetivo social es la asesoría a las empresas. Los principales accionistas son el grupo Schneider y la EDF. Su director general es el Sr. Nicolas Lebon.

5.2.8. Parece que el Sr. Pineau-Valencienne es el presidente del Consejo de control de SISIE (de cuyo consejo de administración fue presidenta la Sra. Cresson antes de su nombramiento en la Comisión), y que, por otra parte, es el administrador de CESI, por parte del sindicato de la metalurgia.

5.2.9. **Ya en 1994, la DG XXII de la Comisión llevó a cabo una auditoría interna** sobre la aplicación de uno de los programas predecesores del programa Leonardo, el programa "FORCE", aplicado también por Agenor, S.A. El informe de auditoría incluía algunas observaciones críticas acerca de las redes y de los productos que se habían establecido. Facilitaba indicaciones acerca de una doble facturación y de una gestión financiera insatisfactoria. La DG XXII llevó a cabo otra auditoría interna sobre un proyecto gestionado por EWA, una empresa subsidiaria de CESI con sede en Berlín, que también reveló graves deficiencias de gestión y de control financieros. Obviamente, la DG XXII debería haber tomado en consideración las conclusiones de estos informes cuando se adoptó una decisión acerca de la concesión a la OAT Leonardo.

5.2.10. La DG XXII de la Comisión Europea celebró un contrato con Agenor, S.A. el 13 de junio de 1995, en el que se estipulaba que la organización establecería la infraestructura administrativa necesaria para facilitar asistencia a la DG XXII con respecto a la puesta en marcha y al seguimiento del programa Leonardo da Vinci. Este contrato estipulaba, entre otras cosas, las siguientes exigencias y obligaciones:

*"La Organización facilitará asistencia técnica a la Comisión durante el período a que hace referencia el artículo 2 del presente contrato con respecto a la aplicación del Programa Leonardo.*

*(...)*

*La Comisión es la única responsable de la aplicación de las decisiones del Consejo y, en particular, de la liquidación de las contribuciones financieras comprometidas para la ejecución de dichas decisiones.*

*(...)*

*El pago efectuado por la Comisión por los servicios prestados por la Organización se basará en el programa de trabajo y en el plan presupuestario y de personal acordado por la Comisión.*

*(...)*

*La Organización será responsable del reclutamiento y de las condiciones generales de empleo del personal necesario para la ejecución del programa de trabajo. Para ello, la Organización informará a la Comisión de las condiciones generales de empleo y de los nombres y de las condiciones salariales de cada uno de los empleados contratados por la Organización para la ejecución del programa de trabajo establecido en el presente contrato.*

*(...)*

*La Organización pedirá la autorización previa de la Comisión para llevar a cabo cualquier cambio y/o reclutamiento a nivel de gestión.*

*La Organización podrá modificar el organigrama con el acuerdo previo de la Comisión (...).*

*La Organización pedirá la aprobación previa de la Comisión para cualquier artículo de mobiliario imputado al título II (costes de funcionamiento) del Anexo III al presente contrato, y llevará un registro adecuado en sus cuentas e inventario.*

*La Organización pedirá autorización previa a la Comisión para la compra de mercancías y servicios relativos a la ejecución del presente contrato, cuando dichas mercancías o servicios de lugar a costes que superen los 10.000 ecus durante el período del contrato.*

*(...)*

*El presente contrato se regirá por las condiciones generales aplicables a los contratos concedidos por la Comisión de las Comunidades Europeas, que se incluyen en el Anexo I al presente contrato y que la Organización declara haber leído y aprobado.*

*Además de cualquier procedimiento de auditoría exigido por los propios procedimientos de la Organización, la Comisión y el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas tendrán derecho, para llevar a cabo dichas auditorías, a acceder a todos los libros, documentos y registros en poder de la Organización (...)."*

### **5.3. Conclusiones de la auditoría sobre la OAT Leonardo/Agenor llevada a cabo por la propia unidad de auditoría de la DG XXII**

**5.3.1. La unidad de auditoría de la DG XXII llevó a cabo una primera auditoría interna de la OAT Leonardo/Agenor del 1 de junio de 1996 al 31 de mayo de 1997 con respecto al primer año de funcionamiento (1995/6) de la OAT Leonardo/Agenor y se publicó en el seno de la DG XXII en octubre de 1997. Sobre la base de este informe de auditoría, que revelaba algunos elementos críticos, la UCLAF estableció ya una lista de puntos que podrían indicar graves irregularidades y/o fraude. En una nota posterior (nº 2633) de la UCLAF de 17 de abril de 1998, copia de la cual se remitió a la DG XX, pidió la inclusión de estos puntos en el marco de la auditoría de la DG XX de la OAT Leonardo/Agenor que se llevó a cabo en 1998.**

**5.3.2. Las principales denuncias incluidas en este primer informe de auditoría de la DG XXII eran los siguientes:**

- \* Alteración del pliego de condiciones inicial con el fin de favorecer a la imprenta "Forma in Quarto".  
En circunstancias normales, se piden presupuestos a distintos impresores para conseguir la oferta menos cara. Sin embargo, en este caso se alteró el pliego de condiciones inicial en el último momento y se pidieron por fax precios revisados. Resulta que "Forma in Quarto" siempre contestó en último lugar y que sus precios fueron en cada caso ligeramente inferiores a los mejores precios recibidos hasta el momento.
- \* No respeto deliberado de la norma según la cual debe elegirse al suministrador que ofrece los precios más baratos en lo que respecta a papel y productos impresos, de nuevo en beneficio de "Forma in Quarto".  
Aunque las propuestas de licitaciones relativas a papel y productos impresos en abril/mayo de 1998 demostraban claramente que "Ediciones Europeas" había presentado la oferta más ventajosa y aunque la DG XXII había pedido a la OAT Leonardo, en una nota de 7 de mayo de 1998, que no aceptara la propuesta de "Forma in Quarto", la OAT Leonardo siguió recomendando esta empresa. Como demostró más tarde el informe de auditoría de la DG XX, "Forma in Quarto" no fue capaz en ningún caso de suministrar el trabajo de impresión solicitado.
- \* Gastos irregulares en favor de una persona contratada en el OAT Leonardo, imputados por DML Consult, empresa propiedad de la esposa del empleado. El empleado trabajaba para la OAT sobre la base de una cesión temporal al 100% a partir de la empresa belga VDAB, pero, al mismo tiempo, se encargaba de trabajo de asesoría a través de la DML Consult de su esposa.  
  
En el período comprendido entre el 1 de junio de 1995 y el 1 de julio de 1997, el empleado recibió, en consecuencia, y de acuerdo con el director de la OAT Leonardo, "emolumentos" por un total de 4 millones de FB al año (2,85 millones FB por su destacamiento a tiempo completo de la VDAB y 1,2 millones FB a través de facturas ficticias de DML Consult). A partir del 1 de junio de 1997, recibió un importe adicional de aproximadamente 100.000 FB al mes mediante un contrato de asesoría entre la OAT y DML Consult.
- \* Una factura supuestamente fraudulenta por un importe de 8.000 ecus. La factura correspondía a un estudio supuestamente llevado a cabo por una organización denominada Cendis-Ris. Una revisión detallada de este estudio reveló que el documento había sido preparado por otras tres personas que tenían acuerdos de asesoría con la OAT Leonardo mediante "Études et Formation". Además, no existía ningún acuerdo con la Comisión para llevar a cabo este estudio.
- \* Honorarios diarios inaceptablemente altos por un importe de 2.677 ecus para un profesor de la Universidad de Exeter. El 15 de agosto de 1995, la OAT Leonardo confirmó un acuerdo con la Universidad de Exeter según el cual ésta facilitaría conocimientos técnicos de expertos y de red al programa Leonardo da Vinci. Los honorarios previstos para esta tarea se elevaban a 40.000 libras esterlinas al año basadas en honorarios diarios para el profesor de 2.699 ecus. El contrato se renovó para 1996/1997 y 1997/1998.  
La Comisión nunca concedió autorización oficial para los servicios de la Universidad de Exeter o del profesor, que, aparentemente, no facilitó ningún servicio científico que pudiera justificar los honorarios considerables de más de 40.000 libras esterlinas al año abonados a la Universidad por la OAT.

- \* Una factura supuestamente fraudulenta por un importe de 24.000 ecus en concepto de trabajo de asesoría de la empresa "Etudes et Formation".  
La factura nº 30 de 1 de mayo de 1997 por un importe de 24.000 ecus, abonada el 16 de septiembre de 1997, relativa a servicios de asesoría prestados por empleados de "Etudes et Formation" por el trabajo llevado a cabo sobre un compendio de 1996 durante los meses de marzo, abril y mayo de 1997. Con respecto a este trabajo de continuación de un compendio ya existente no se pudo presentar ni un contrato ni documentos de apoyo ni un acuerdo oficial por parte de la Comisión.

5.3.3. Habría que señalar que la DG XXII **no adoptó ninguna medida** para seguir examinando las supuestas irregularidades y/o para reexaminar los métodos de control y de cooperación con la OAT Leonardo/Agenor.

5.3.4. **La unidad de auditoría interna de la DG XXII llevó a cabo otra breve visita de auditoría a la OAT Leonardo/Agenor del 24 al 30 de julio de 1997 que abarcaba los dos primeros años de funcionamiento de manera aleatoria. El informe de auditoría de esta visita fue presentado al Director General de la DG XXII y discutido con él en diciembre de 1997.**

5.3.5. En muchos aspectos, el informe confirmó las conclusiones previas y reveló los siguientes ejemplos de supuesta mala gestión y de supuestas prácticas fraudulentas:

- \* las órdenes de misión no indicaban el objetivo de las misiones;
- \* no pudieron presentarse los informes relativos a las misiones;
- \* conflictos de intereses: el "grupo de expertos" establecido por la OAT Leonardo/Agenor celebró contratos en 1995 y 1996 y participó en contratos durante los mismos años;
- \* prefacturación de "Forma in Quarto" por trabajos de impresión del orden de 93.676 ecus;
- \* una factura de 300.000 FB, sin número de IVA o número de factura, por un estudio sobre una evaluación general de la base de datos de la OAT Leonardo/Agenor por el propio gestor de sistemas de la OAT;
- \* doble facturación de un estudio elaborado por Cendis-Ris;
- \* prefacturación o factura fraudulenta por un importe de 200.000 FB;
- \* honorarios y pagos diarios exagerados por servicios de asesoría de la Universidad de Exeter;
- \* prefacturación o facturas fraudulentas por un importe de 24.000 ecus emitidas por "Etudes et Formation";

5.3.6. En total, la auditoría recomendaba una reducción del informe indicado de 456.486 ecus y señalaba en sus observaciones finales que, tomando en consideración la importancia de las observaciones, la auditoría interna considera un procedimiento estándar que ese informe se transmita a la DG XX y a la UCLAF.

5.3.7. Teniendo en cuenta las conclusiones y las recomendaciones mencionadas, no es concebible que el Director General de la DG XXII no informara a la Comisaria responsable, la Sra. Cresson. Puesto que no podía implicarse la UCLAF sin comunicarlo a su Comisaria competente, la Sra. Gradin también debe haber estado al corriente de la situación.

#### **5.4. Conclusiones de la auditoría llevada a cabo por la DG XX, Dirección General de Control Financiero**

5.4.1. Sólo después de largos debates entre la DG XXII, la DG XX y la UCLAF, **la DG XX y la UCLAF adoptaron la decisión, en febrero de 1998, de llevar a cabo una auditoría oficial sobre la OAT Leonardo/Agenor.** La implicación de estos dos servicios responsables, respectivamente, del control financiero y de la lucha contra el fraude indica no sólo que los servicios tomaron finalmente en serio las denuncias, sino que también, tal y como se ha indicado anteriormente, que los Miembros de la Comisión responsables de los servicios debían haber sido informados a través de sus Directores Generales. Por otro lado, a pesar de estas conclusiones, no se adoptó ninguna iniciativa con respecto a una acción precautoria y de prevención inmediata, como hubiera debido ocurrir.

5.4.2. **El proyecto de informe de auditoría interna de la DG XX se publicó ya el 20 de julio de 1998.** Entre otras cosas, puso de manifiesto las siguientes denuncias de posible fraude, irregularidades de gestión y/o infracciones de las normas disciplinarias (la presentación de los casos no es completa con el fin de evitar repeticiones largas, pero la selección presentada arroja una luz significativa acerca del carácter de las conclusiones):

\* Las actas del Consejo de Administración de Agenor sugieren que tenía un amplio conocimiento previo con respecto a la licitación de la OAT, como consecuencia de lo cual la OAT seleccionó a Agenor.

\* el Consejo de Administración de Agenor nunca estableció procedimientos ni normas que esbozaran las competencias de toma de decisión del director. En ámbitos importantes, como el reclutamiento, la remuneración y la promoción, el director podía tomar decisiones unilaterales.

\* Determinados proyectos estaban sujetos a una tercera evaluación llevada a cabo por representantes de los interlocutores sociales, lo cual es contrario al Reglamento del Consejo y, además, miembros del Consejo de Administración de Agenor estuvieron implicados en proyectos. El proyecto de informe señala a este respecto:

*"En nuestra revisión del proceso de selección encontramos un documento en la OAT que era una lista de proyectos que contaban con el apoyo directo del Gabinete de la Sra. Cresson. También vimos documentos que abogaban en favor de recurrir al Profesor Reiffers, asesor del Gabinete Cresson, como evaluador adicional de los proyectos relacionados con una determinada prioridad en el marco del Libro Blanco. Organizaciones relacionadas con el Profesor Reiffers están implicadas en proyectos Leonardo como contratistas o interlocutores".*

\* Faltaban informes de misión o, en algunos casos, no se habían escrito dichos informes. Es evidente que se permitía realizar viajes a su lugar de origen a varios empleados, lo que hacía las veces de salario; la legalidad de esto es cuestionable puesto que los aumentos de sueldo en las empresas belgas estaban restringidos por ley en aquel momento. Una factura, del orden de 30.000 ecus, en el marco del contrato 1996-97 incluía varias misiones del director de la OAT que no se llevaron a cabo.

- \* Se facilitaron facturas relativas a pagos sin justificantes, la única exigencia para el abono de las mismas era la aprobación por parte del director. No existía ningún sistema centralizado de órdenes de compras.
  - \* Casi todas las tareas de impresión y todo el presupuesto destinado a publicaciones fueron concedidos a la empresa "Forma in Quarto". La cifra de negocios de la empresa "Forma in Quarto" era igual a, aproximadamente, el 100% del importe pagado por Agenor a "Forma in Quarto" durante los años 1996 y 1997, lo que sugiere que la OAT Leonardo/Agenor era el único cliente de la imprenta. Es difícil reconciliar el hecho de que el personal total de "Forma in Quarto" estaba constituido únicamente por tres personas y que las inversiones en maquinaria fueron sólo de 50.000 ecus con un importe de trabajo facturado a la OAT Leonardo/Agenor, de una media de 300.000 ecus al año, lo que lleva a la conclusión de que el trabajo de impresión fue subcontratado al exterior por "Forma in Quarto".
- La obligación de conseguir al menos tres ofertas de precios para los gastos que superen los 10.000 ecus se evitó dividiendo el importe consignado en las facturas por debajo de los 10.000 ecus.
- \* En lo que respecta a algunos contratos, la OAT Leonardo/Agenor no pudo facilitar pruebas de que se hubieran escrito realmente los informes y, en un caso, el mismo informe fue facturado por segunda vez con el nombre de otro contratante.
  - \* Un pago posiblemente fraudulento de 885.000 FB al subdirector de la OAT Leonardo/Agenor. Este subdirector estaba incluido en la propuesta de la OAT Leonardo/Agenor como jefe de finanzas y administración y el Director de la OAT le cesó dos semanas después de su nombramiento. Se señaló que dicha persona y el Director de la OAT Leonardo/Agenor no se conocían en absoluto. No se presentó a la DG XX ninguna prueba de una aprobación previa de este cese por parte de la DG XXII. Otro importe de 250.000 FB fue finalmente pagado a un abogado del antiguo subdirector general de asesoría jurídica.
  - \* Presuntos "expertos fantasmas" cuyos honorarios fueron imputados a la Comisión y con respecto a los cuales la OAT Leonardo/Agenor no registró ninguna presencia o tiempo de duración de empleo.
  - \* El pago de aumentos de salarios presuntamente ilegales de 50.000 FB mensuales al subdirector de la OAT Leonardo/Agenor y unos honorarios adicionales de 25.000 FB por misiones que presuntamente nunca se llevaron a cabo.
  - \* Adelantos y préstamos irregulares concedidos al personal de la OAT Leonardo/Agenor; se concedieron a algunos empleados "préstamos" de más de un millón de francos belgas, lo cual resultaba extremadamente alto con respecto a los salarios y al bajo activo de Agenor.
  - \* Presunto fraude por parte de la jefa de administración. A partir de octubre de 1996, fecha en que se la autorizó a firmar pagos de hasta un importe de 100.000 FB, empezó a emitir cheques a su propio nombre por importes de entre 50 y 100.000 FB, por un total de 1.500.000 FB hasta marzo de 1998. Fue cesada cuando se detectó este fraude, después de

que hubiera "regularizado" la situación. Se señala que dijo que había recibido la aprobación oral del Director y que las transferencias debían considerarse como que se le hacía un pago adelantado.

- \* Se había incluido a la esposa del Director en la propuesta inicial de la OAT Leonardo/Agenor en tanto que asistente que trabajaba en la secretaría del director con unos honorarios de 89.000 FB. Después del cese de la jefa de administración en marzo de 1998, se la designó jefa de la administración de personal con unos honorarios de 220.000 FB. Estos honorarios deben considerarse excesivamente altos para alguien que no tiene la categoría necesaria ni tampoco cualificaciones pertinentes para el puesto que ocupa y que no habla una segunda lengua.
- \* La futura nuera del director sustituyó a la esposa de éste en sus funciones anteriores en marzo de 1998 como jefa del procedimiento de selección. Por esta promoción, su salario mensual bruto aumentó de 107.000 FB a 150.000 FB.
- \* Otra administradora, responsable del desarrollo de la aplicación administrativa, empezó con unos honorarios de 125.000 FB (junio de 1995) que fue aumentado luego a 200.000 FB (junio de 1996). Creó su propia compañía en abril de 1997 y recibió varios encargos de la OAT Leonardo/Agenor.
- \* Facturas presuntamente falsas emitidas por una compañía para el análisis de la estructura de la base de datos de la OAT Leonardo/Agenor. El informe de análisis en cuestión era, de hecho, una simple descripción de la estructura de la base de datos de la OAT Leonardo/Agenor que debería haber estado disponible tras la adquisición de la base de datos. Es evidente que el pago fue más un regalo que un pago por un servicio prestado con valor añadido.
- \* Una factura presuntamente falsa por un importe de 8.800 ecus de un subcontratista por 22 días de servicios prestados en diciembre de 1997. La persona encargada del personal en la OAT Leonardo/Agenor afirmó que nunca había visto a nadie hacer el trabajo. En diciembre de 1997 no hubo 22 días laborables en la OAT.

5.4.3. Las conclusiones del proyecto de informe de auditoría de la DG XX, así como otros documentos de apoyo justifican la conclusión de que la aplicación del programa Leonardo I a través de la OAT Leonardo/Agenor puede caracterizarse por

- una falta de control interno de las transacciones financieras;
- un entorno de control deficiente sobre el personal y las actividades que permitía al personal cometer graves irregularidades;
- una percepción de las irregularidades que, en sí misma, debe considerarse como una incitación a la corrupción, puesto que implicaba la oferta de compensaciones a aquellos de los que se sospechaba que habían cometido fraudes en lugar de amenazarles con enjuiciamiento.

5.4.4. El proyecto de informe pone de relieve de esta manera deficiencias importantes en las tareas de control de la OAT Leonardo/Agenor por parte de la Comisión. En este contexto señala:

*"Quizá el control de la Comisión se podría describir mejor como forma que como sustancia. Es evidente que la OAT, en estas circunstancias, ha aprovechado la oportunidad para reforzar su posición hasta el punto de que no siempre ha estado claro quién controlaba a quién, la DG XXII a la OAT o viceversa."*

5.4.5. El **6 de noviembre de 1998**, el proyecto de informe de auditoría interno de la DG XX de 20 de julio de 1998 se convirtió en el **informe final provisional de auditoría** de la DG XX y se presentó a la DG XXII para que formulara observaciones.

5.4.6. Hay que señalar que el intervalo de tiempo de cuatro meses (de julio a noviembre de 1998) debe considerarse excesivamente largo, teniendo en cuenta el número y el carácter de las conclusiones incluidas en el proyecto de informe de auditoría de julio de 1998, que habría exigido la adopción de medidas inmediatas y decisivas por parte de los servicios responsables.

5.4.7. Aunque el informe final provisional de auditoría fue acertado con respecto a detalles y consideraciones acerca de algunos aspectos en comparación con el proyecto de informe de auditoría de 20 de julio de 1998, sigue incluyendo las denuncias principales, como:

- Agenor disponía de información detallada acerca de las necesidades de la futura OAT Leonardo antes de la publicación de la licitación;
- un considerable número de infracciones de las condiciones del contrato, de distintos grados de gravedad;
- incumplimiento de la cláusula del contrato relativa a la fiscalidad;
- incumplimiento de la legislación fiscal nacional y de otra legislación local, incluidos los pagos a la seguridad social;
- infracciones en los procedimientos de licitación y política de personal;
- varios ámbitos de posibles irregularidades que se recomendó a la UCLAF que examinara;
- en general, un sistema deficiente de control interno combinado con un estilo de gestión altamente centralizado ejercido por el director de la OAT;
- graves deficiencias de las estructuras de organización y control, tal y como demuestran las irregularidades que ya se han señalado;
- malversación de fondos;
- falta de integridad en la gestión de alto nivel;
- falta de políticas y de procedimientos objetivos de reclutamiento;
- favoritismo con respecto a la designación de la esposa del director para un puesto clave de gestión;
- no obtención de la aprobación de la DG XXII en ámbitos de desarrollo de proyecto;
- controles inadecuados por parte de la DG XXII en ámbitos como personal y gestión, informática y operaciones (es decir, en ninguno);
- falta de cooperación y, en ocasiones, renuencia de la OAT Leonardo/Agenor en lo que respecta a facilitar información oportuna y pertinente;
- insatisfacción general de los Estados miembros (NCUs) y promotores por el tiempo que tardaron la OAT Leonardo/Agenor y la DG XXII en procesar las aplicaciones y con respecto al carácter burocrático del proceso;
- es evidente que los criterios de elegibilidad se han aplicado de manera arbitraria;
- falta de transparencia en el proceso de preselección e interferencia del Gabinete del Miembro de la Comisión.

5.4.8. La DG XX concluye el mencionado informe de auditoría con la siguiente observación:

*"Teniendo en cuenta los resultados globales de esta auditoría, el equipo de auditoría propone que la DG XXII reconsidere seriamente la continuación del contrato de OAT con Agenor. El problema fundamental es la gestión de la OAT; incluso en aquellos casos en que existen procedimientos adecuados, con frecuencia el Director pasa por encima de los mismos."*

5.4.9. Considerando desde una perspectiva más distante los resultados de referencia, todos los cuales habían aparecido ya, en esencia, antes en el proyecto de informe de auditoría interna de 20 de julio de 1998, la conclusión a la que llega la DG XX sólo puede considerarse una declaración exageradamente modesta. Se plantea la cuestión de saber si la gestión, el control y la organización internos funcionaron de manera aceptable en algún ámbito de las actividades de la OAT.

Mucho más allá de los procedimientos establecidos de controles regulares, los procedimientos normales de auditoría y los controles puntuales, debe plantearse además la cuestión de saber si puede considerarse creíble o probable que el abrumador número de deficiencias que se han descubierto, y que se habían predecido (teniendo en cuenta el informe de auditoría interna de 1994 de la DG XXII sobre Force, mencionado anteriormente), podían producirse y continuar a lo largo de varios años sin que, por lo menos, hubieran llegado a conocerse por canales informales en la Comisión y/o entre la OAT Leonardo/Agenor y la Comisión, a los niveles más altos de la DG XXII.

**5.4.10. El 10 de noviembre de 1998, el Director General en funciones de la DG XXII transmitió el informe final provisional de auditoría conjuntamente con sus primeras observaciones a la Comisaria competente, la Sra. Cresson.** De distintas observaciones hechas por el Director General, hay que sacar la conclusión de que la DG XXII no estaba en situación de negar las conclusiones objetivas. Además, las observaciones incluían referencias a la posibilidad de llevar a cabo nuevas investigaciones, a cargas del pasado no especificadas, a declaraciones de que algunas de las evaluaciones eran "cuestionables", a controles formales llevados a cabo por la DG XXII, que oficialmente no tenía derecho a interferir, que el contrato con la OAT Leonardo/Agenor no permitía nuevas medidas correctoras, que, en su opinión, el funcionamiento global del programa Leonardo no debía ser puesto en tela de juicio, que se habían introducido mejoras de poca importancia, que la Comisión no había aceptado determinados pagos o que pagos posiblemente ilegales de la OAT Leonardo/Agenor no afectaban a "fondos comunitarios". Se señaló, además, que la DG XXII dependía de la información facilitada por la OAT Leonardo/Agenor, que otras auditorías internas de la DG XXII todavía no habían concluido, que la Comisión no tenía conocimiento de la legislación social local, que serían necesarias nuevas investigaciones y que, finalmente, se habían aceptado algunas sugerencias, como la información a la UCLAF.

5.4.11. Aunque hay que reconocer que el propio contrato de la OAT concedió un alto grado de libertad de acción a la OAT Leonardo/Agenor, la DG XXII ha permitido evidentemente una ampliación del ámbito de independencia mediante la aceptación tácita y/o la indiferencia. En opinión de este Comité, las observaciones del Director General de la DG XXII, aunque ocultaban los problemas reales, no dejaban de desvelar revelaciones que debían haber alertado a la Comisaria, que, a su vez, debía haber informado a la Comisión.

5.4.12. Los hechos evaluados anteriormente entran ciertamente en el ámbito de responsabilidad de la Comisaria en cuestión: bien debido a la no intervención en una situación que se sabía que era altamente insatisfactoria o por no haber llevado a cabo investigaciones acerca de la auténtica

situación de un asunto que, desde el principio (véase el anterior apartado 3) debería haber sido objeto de cuidadoso seguimiento. Pero, naturalmente, esta responsabilidad debe ser asumida también por los jefes de la DG XXII y por los funcionarios responsables de los contactos con la OAT Leonardo/Agenor y de la supervisión y aplicación del programa. Todos se escudan detrás de acuerdos formales, quitando importancia a las conclusiones establecidas y/o demostrando un grado extraordinario de indiferencia.

## **5.5. Evolución posterior en la Comisión**

5.5.1. En una **nota interna de la UCLAF de 18 de septiembre de 1998**, se facilita un resumen de dieciséis casos de posibles infracciones de la legislación penal, de cuatro casos de posibles violaciones contractuales y administrativas y dos casos de posibles infracciones disciplinarias internas. Con estos antecedentes, que se basan en el proyecto de informe de auditoría interna sobre la OAT Leonardo/Agenor de 20 de julio de 1998, se sugiere que:

*"Debería prepararse una carta al Fiscal General de Bruselas solicitando una investigación penal con referencia al artículo 209 A del Tratado UE. Esta carta debería incluir una copia del informe final de auditoría de la DG XX, así como una lista no exhaustiva de puntos, que, según con la Comisión, constituirían casos de fraude e infracciones de la legislación penal belga. Sin embargo, la lista no exhaustiva debería incluir ejemplos de fraude, que puedan demostrarse inmediatamente mediante documentación probatoria. El objeto de la lista es convencer a las autoridades judiciales belgas de la necesidad de iniciar la investigación policial. En consecuencia, (...) debería incluir únicamente los casos de fraude más obvios. También deberían llevarse a cabo acciones administrativas con respecto a la empresa Agenor, tal y como se indica en el proyecto de informe de auditoría. Finalmente, en relación con la cuestión de personal interno de la Comisión, habría que examinar la posibilidad de implicar a la DG IX en una investigación administrativa destinada a determinar cualquier posible sanción disciplinaria y/o acciones judiciales contra los empleados responsables de la DG XXII."*

5.5.2. En una nota de 23 de septiembre de 1998 del Jefe de la Unidad Auditoría Interna de la DG XX.2 dirigida al Director General de la DG XX, se hace referencia a una **reunión con los representantes de la DG XXII** sobre los comentarios de la DG XXII con respecto al proyecto de informe de auditoría interna sobre la OAT Leonardo/Agenor que les había sido remitido el 18 de septiembre de 1998.

El Jefe de Unidad de la DG XX.2 concluía su nota con las siguientes observaciones:

*"Debo subrayar, en esta fase, que la DG XXII no niega los hechos que se han descubierto con respecto a la OAT Leonardo da Vinci, lo que significa que la DG XXII debería examinar sin demora su enfoque con respecto a la OAT Leonardo y a las medidas que cabe adoptar con respecto al contrato con la OAT que vence el 30 de septiembre. Es evidente que la DG XXII no ha elaborado ningún plan de emergencia con respecto a la gestión futura del programa Leonardo a la luz de las cuatro conclusiones de la auditoría (recibidas el 24 de julio de 1998)."*

5.5.3. Habría que subrayar que esta nota se elaboró mucho antes del 10 de noviembre de 1998, cuando el informe final provisional de auditoría fue remitido a la DG XXII (como se señala en el apartado 5.4.9. anterior).

5.5.4. De conformidad con una **nota destinada al expediente de la DG XX**, se celebró una reunión el 30 de septiembre de 1998 entre el Director General de la DG XX y el Director General en funciones de la DG XXII, sobre la renovación del contrato con la OAT Leonardo/Agenor. Con vistas a las conclusiones del citado informe de auditoría, se debatió la opción de poner fin al contrato con Agenor con un preaviso de seis meses y la contratación de una nueva OAT. La DG XXII consideró que esta finalización crearía problemas para la continuidad del programa. Finalmente, se acordó que el contrato se ampliaría por un período inicial de cuatro meses -de septiembre de 1998 a enero de 1999- con condiciones especiales de mejora que serían controladas muy de cerca por la DG XXII. Con respecto a la actuación del director de la OAT, la DG XX pidió a la DG XXII que se dirigiera a Agenor para negociar la sustitución del mismo.

5.5.5. En esta fase no se mencionó en ningún momento la intención de informar a los Miembros de la Comisión responsables y, a través de ellos, a la Comisión, ni se trató el tema de las posibles reacciones o medidas que había que adoptar, teniendo en cuenta las conclusiones del informe de auditoría, tales como posibles acciones disciplinarias o procedimientos judiciales.

5.5.6. En dos **documentos de trabajo confidenciales de la UCLAF**, de 16 de octubre de 1998 (nº 6903) y 3 de noviembre de 1998 (nº 7358) sobre reuniones celebradas entre representantes de la UCLAF y de la DG XX el 1 de octubre de 1998 y el 13 de octubre de 1998, se debatió el tema de las posibles infracciones de la legislación penal y de nuevas investigaciones en el marco de la OAT Leonardo/Agenor. Sin embargo, no existen pruebas de que estas reuniones dieran lugar a algún tipo de acción inmediata por parte de los Directores Generales o de los Miembros de la Comisión en cuestión.

5.5.7. El **4 de noviembre de 1998**, se celebró una reunión entre el Director de la UCLAF, el Director General de la DG XXII y el Director General adjunto de la DG XX. En dicha reunión, se conoció la versión manuscrita del informe final de auditoría que debía publicarse el 10 de noviembre de 1998 (véase el apartado anterior 5.5.2) y se acordó transmitirlo al Secretario General, Sr. Trojan, y a la Comisaria Sra. Gradin con nombres y al Parlamento Europeo sin nombres. Se decidió también crear un expediente con documentación que apoyara los casos más obvios de fraude y para conceder prioridad a cinco asuntos que evidentemente contenían *"los casos más obvios y fácilmente demostrados de irregularidades"*.

5.5.8. En consecuencia, habría que señalar que los jefes de la DG XX y de la UCLAF eran plenamente conscientes no sólo de las numerosas incidencias de mala gestión sino también de las prácticas fraudulentas que justificaban la implicación de las autoridades judiciales.

5.5.9. En esta fase, la DG XXII todavía estaba implicada en lo que se conoce internamente como "procedimiento contradictorio". Pero también es evidente que el informe de auditoría, tal y como lo elaboró la DG XX, estaba a disposición de los servicios interesados, incluido el Director General de la DG XXII y, en consecuencia, también del Miembro de la Comisión responsable.

5.5.10. Mediante carta de **10 de noviembre de 1998**, el **Director General** en funciones de la DG XXII presentó al Jefe de Gabinete de la Sra. Cresson una versión revisada del supuestamente informe final de auditoría de la DG XX conjuntamente con las observaciones de la DG XXII (a que se hace

referencia en el apartado 5.4.4 anterior). Según el texto del informe de auditoría, pero más de las "observaciones" añadidas por la DG XXII, las conclusiones del informe debían considerarse graves, especialmente puesto que estas observaciones no negaban la base objetiva de las graves acusaciones hechas en el informe. En un punto, la DG XXII aceptaba por primera vez que el asunto en cuestión debería ser investigado por la UCLAF.

5.5.11. El **23 de noviembre de 1998**, el **Interventor adjunto** presentó al Director General de la DG XX copias del informe final de auditoría, subsiguiente al procedimiento contradictorio con la DG XXII para su transmisión posterior a los Comisarios Gradin, Cresson, Liikanen así como al Sr. Trojan y al Jefe de Gabinete del Presidente Santer. Podría suponerse que, a partir de esta fecha, toda la Comisión estaba en situación de saber lo que se había revelado en los informes y lo que sucedía en la OAT Leonardo/Agenor.

5.5.12. En una carta con anexo del Director General en funciones de la DG XXII dirigida al Director General de la DG XX, de 26 de noviembre de 1998, se presentan nuevas observaciones con respecto al informe de auditoría de la DG XX y, se señala que esta respuesta de la DG XXII había sido "examinada" conjuntamente con el Jefe de Gabinete de la Comisaria Sra. Cresson, y que también fue remitida al Secretario General Sr. Trojan.

5.5.13. El **10 de diciembre de 1998**, finalizó "oficialmente" el procedimiento contradictorio sobre el informe de auditoría de la DG XX sobre la OAT Leonardo/Agenor y el Director General de la DG XX envió una copia de dicho informe al presidente de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento. Las observaciones finales de la DG XXII se remitieron más tarde, el 7 de enero de 1999.

5.5.14. A mediados de diciembre de 1998, un funcionario de la Comisión, el Sr. Van Buitenen, había enviado una carta global a la presidenta del Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo, en la que revelaba, entre otras cosas, la mayoría de las conclusiones del informe de auditoría sobre la OAT Leonardo/Agenor. Desde entonces, tanto la información como las medidas por parte de la Comisión se desarrollaron rápidamente:

- el 19 de enero de 1999, el Interventor de la Comisión y el Director General de la DG XX enviaron una nota a la Sra. Cresson con las conclusiones del informe de auditoría;
- el 8 de febrero de 1999, la UCLAF envió una nota al Jefe de Gabinete de la Sra. Cresson, informándole de que se presentarían al Fiscal General de Bruselas cuatro casos en relación con la OAT Leonardo/Agenor, como ocurrió a continuación, el 11 de febrero de 1999.

5.5.15. El 29 de enero de 1999, la Comisión decidió conceder a Agenor una ampliación del contrato OAT Leonardo por otras dos semanas, desde el 31 de enero al 15 de febrero de 1999, con el fin de ganar tiempo para llevar a cabo nuevas negociaciones sobre la mejora de la gestión interna de la OAT y para sustituir al director, al que se consideraba responsable de un gran número de las presuntas violaciones de las normas. Puesto que Agenor no reaccionó ante esta ampliación, la Comisión puso fin al contrato con Agenor con efectos a partir del 31 de enero de 1999 mediante carta de 11 de febrero de 1999.

## **5.6. Falta de información al Parlamento**

5.6.1. A lo largo de todo el verano de 1998, el Parlamento Europeo trabajó en su informe sobre la propuesta de la Comisión relativa al programa Leonardo II, sucesor de Leonardo I, que se está examinando en la actualidad. De conformidad con el calendario del Parlamento, el informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre Leonardo II elaborado por su ponente, la Sra. Sue Waddington, debía someterse a debate y aprobarse en el período parcial de sesiones del Parlamento de los días 4 y 5 de noviembre de 1998. La Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo aprobó su proyecto de informe para el Pleno el 27 de octubre de 1998.

5.6.2. No puede caber ninguna duda de que todos los asuntos relativos a la aplicación financiera, de gestión y de fondo de Leonardo I habrían sido de importancia capital para la actitud del Parlamento y para el proceso de toma de decisiones con respecto a Leonardo II. Es de un sentido común elemental que la Comisión debería haber apoyado el procedimiento de toma de decisiones del Parlamento facilitándole toda clase de información sobre asuntos importantes, e incluso aparentemente menos importantes, relacionados con Leonardo I. Cualquier información sobre la experiencia anterior podía haber servido como antecedente acerca de la estructura del programa siguiente.

5.6.3. El 26 de octubre de 1998, algunos días antes del debate y de la aprobación en primera lectura de la resolución del Parlamento sobre el programa Leonardo II el 5 de noviembre de 1998, los diputados al Parlamento Europeo recibieron una "carta abierta a los diputados al Parlamento Europeo" anónima, de 26 de octubre de 1998, que terminaba con la petición: "No voten a favor del propuesto programa Leonardo da Vinci II en su período parcial de sesiones de noviembre". A continuación, se hacían algunas denuncias con respecto al control democrático del programa, a los procedimientos distorsionados de selección de proyectos, a prácticas de información y de divulgación deficientes así como a gestión muy mala. Aunque, en principio, debía haber sido considerado como uno de los muchos papeles que tratan de influir en la toma de decisiones políticas, algo normal en la vida del Parlamento Europeo, el documento sugería, por lo menos, que el autor estaba familiarizado de alguna manera con la aplicación del programa.

5.6.4. Hasta el 26 de octubre de 1998, día en que se recibió la carta anónima, la ponente de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento, la Sra. Sue Waddington, no disponía de ningún tipo de información acerca de las numerosas irregularidades que se habían producido en la aplicación del programa Leonardo I. Con el fin de asegurarse plenamente de que las insinuaciones contenidas en la carta anónima eran falsas, escribió al Presidente de la Comisión el 5 de octubre de 1998:

*"Naturalmente, no suelo conceder ninguna credibilidad a material enviado de manera anónima y tengo la intención de presentar mi informe al Parlamento, como estaba previsto.*

*Sin embargo, me gustaría que me diera garantías de que las acusaciones son infundadas y de que la auditoría sobre Leonardo I ha sido satisfactoria y de que la Comisión ha tomado en consideración las decisiones del Parlamento sobre el Libro Blanco."*

5.6.5. Cuatro días más tarde, el 9 de noviembre de 1998, el Presidente Sr. Santer, contestó a la Sra. Waddington en los siguientes términos, entre otros:

*"Comparto su opinión en lo que respecta a la actitud que hay que adoptar con respecto a material anónimo.*

*Puedo confirmar que el Interventor de la Comisión está finalizando en la actualidad un informe de auditoría interna que plantea cuestiones acerca de determinados aspectos de la gestión del actual programa Leonardo por parte de la Oficina de Asistencia Técnica en cuestión. Durante el período de la auditoría, el contrato con la Oficina de Asistencia Técnica ha sido renovado de manera temporal para garantizar que, de ser necesario, se adopten medidas correctoras.*

*La Comisión seguirá de cerca el funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica y se revisará críticamente la posición antes de finales de año."*

5.6.6. La carta de referencia de respuesta del Presidente Sr. Santer puede interpretarse desde una doble perspectiva; una formal, y otra que toma en consideración la sustancia de la cuestión planteada por la Sra. Waddington en cuanto al carácter de las denuncias hechas en la carta anónima.

5.6.7. Con respecto a la perspectiva formal, el Presidente Sr. Santer, contestó correctamente al señalar que el Interventor estaba finalizando en aquella época un informe de auditoría interna y que se planteaban determinados aspectos de la gestión del programa Leonardo por parte de la Oficina de Asistencia Técnica. También tenía razón al señalar que la posición de la Oficina de Asistencia Técnica se revisaría críticamente antes de finales de año.

5.6.8. Con respecto a la sustancia de la carta de la Sra. Waddington, sin embargo, la respuesta era evasiva hasta el extremo de que sólo puede calificársela de evasiva y puede considerarse que casi induce a error, puesto que no menciona todas las acusaciones e irregularidades objetivas de gestión que eran conocidas de las Direcciones Generales de la DG XXII, DG XX y de la UCLAF en dicha fecha.

No se mencionaba el primer informe de auditoría de junio de 1996 a mayo de 1997 (véase apartado 5.3.4 anterior) y sus conclusiones muy críticas, no se mencionaba el informe de la visita de auditoría a la OAT Leonardo/Agenor (véase apartado 5.4.1) que ya había revelado internamente muy graves acusaciones de mala gestión y prácticas fraudulentas y, finalmente, no se mencionaba el proyecto de informe de auditoría interna de la DG XX ni los procedimientos subsiguientes entre la DG XX, DG XXII y la UCLAF (véanse apartados 5.5.1-13 anteriores), que daban una visión global de la desastrosa gestión de la OAT Leonardo/Agenor, y que estaba acabado el 20 de julio de 1998.

5.6.9. Incluso aunque el Presidente de la Comisión no tuviera idea de lo que estaba sucediendo en la OAT Leonardo/Agenor cuando firmó la carta de 9 de noviembre de 1998, debiera haber sido imperativo escribir una carta de rectificación a la Sra. Waddington el 23 de noviembre de 1998, cuando la gravedad de la situación fue señalada "oficialmente" al Sr. Trojan y al Jefe de Gabinete del Presidente Sr. Santer, Sr. Cloos (véase apartado 5.5.11 anterior).

5.6.10. Con el fin de recibir información más completa acerca del "informe de auditoría interna que plantea cuestiones acerca de determinados aspectos de la gestión del actual programa Leonardo", tal y como se señala en la primera respuesta del Presidente Sr. Santer a la Sra. Waddington, ésta escribió una carta al Presidente el 30 de noviembre de 1998 "sobre acusaciones de fraude y deficiencias en la administración del programa Leonardo." Terminaba su carta pidiendo lo siguiente:

*"En consecuencia, le agradecería que me facilitara, como ponente del Parlamento para este programa, una copia del informe de auditoría interna y también que me mantuviera también plenamente informada de cualquier medida que pueda adoptarse con respecto a la Oficina de Asistencia Técnica.*

*Espero su respuesta."*

Nunca se contestó oficialmente a esta carta, aunque el hecho de que la Sra. Cresson compareciera ante la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo el 5 de enero de 1999 obviaba hasta cierto punto la necesidad de dicha respuesta.

## **5.7. La misión del Profesor Reiffers**

### **5.7.1. La misión del Profesor Reiffers**

- El Libro blanco sobre "La educación y la formación", aprobado por la Comisión en noviembre de 1995, a propuesta de la DG XXII y de la Comisaria Sra. Cresson, preveía la posibilidad de fomentar enfoques nuevos en el ámbito de la educación (hacia la sociedad cognitiva) promoviendo los programas LEONARDO y SÓCRATES. El Profesor Reiffers de la Universidad de Aix Marseille aportó contribuciones importantes a la elaboración de este documento (véase nota de la Sra. Cresson al Comité de Expertos Independientes de 17 de febrero de 1999).
- El Libro Blanco proponía cinco objetivos, el primero de los cuales se refería al "fomento de la adquisición de nuevos conocimientos". Con vistas a la ejecución de estos objetivos, el Colegio de Comisarios creó, en julio de 1995 a propuesta de la Comisaria Sra. Cresson con el acuerdo de los Comisarios Bangemann y Flynn, un grupo de reflexión compuesto por 25 miembros y presidido por el Sr. Reiffers (importe abonado al Sr. Reiffers: 10.000 ecus); los demás miembros de la Mesa también recibieron remuneración.

Teniendo en cuenta el currículum vitae del Sr. Reiffers, del que ha tenido conocimiento el Comité, se trata sin duda de una personalidad que goza de una reputación bien establecida. Después de varios trabajos universitarios, en 1991/1992, fue, en particular, consejero de educación y formación de la Primera Ministra Sra. Cresson.

- El 29 de diciembre de 1995, el Sr. Reiffers consiguió un contrato de asistencia (30.000 ecus) para una misión puntual en el marco de la aplicación del Libro Blanco. Este contrato se concedió sin procedimiento de preselección. No se excluye que se celebrara en ejecución de la letra d) del artículo 59 del Reglamento financiero que autoriza, en determinados casos, los contratos mediante acuerdo mutuo.
- Mediante cartas de 27 de marzo de 1996, la Sra. Cresson designó, de acuerdo con el Director General de la DG XXII, a los jefes de proyecto encargados de la realización de los cinco objetivos incluidos en el Libro Blanco. Se designó al Sr. Reiffers jefe de proyecto para el objetivo nº 1, y los demás jefes de proyecto fueron Jefes de Unidad de la Comisión. En su carta, la Sra. Cresson señalaba que estos jefes de proyecto trabajaban bajo la responsabilidad del Director General encargado de garantizar "la adecuación entre el plan de las tareas y los medios". Finalmente, se indicaba que esta cooperación "debería permitir

respetar los procedimientos de toma de decisiones (...) así como las normas institucionales (...) con respecto a las autoridades públicas de los Estados miembros". Estas designaciones se efectuaron también sin ningún procedimiento de preselección.

La función de jefe de proyecto no estaba remunerada.

- El 31 de mayo de 1996 se lanzó una licitación sobre una prestación de asesoría para la asistencia a la aplicación y al seguimiento del proyecto europeo experimental de acreditación de competencias. Se celebraron también contratos de asesoría para la realización de los objetivos n°s 3 y 4 del Libro Blanco.

En el marco de esta licitación relativa al objetivo n° 1, se registraron 66 solicitudes de documentación y cuatro ofertas se consideraron conformes al pliego de condiciones. Se aprobó la oferta de Reiffers Conseil puesto que era "la oferta económicamente más ventajosa". Cuando se presentó esta propuesta a la CCCC, ésta pidió informaciones complementarias a fin de que el ordenador analizara "las posibilidades de designar del Sr. Reiffers como experto en el marco de dos procedimientos en vigor y que explicara y certificara el hecho de que el licitador propuesto no hubiera tenido ninguna influencia sobre la redacción del anuncio de contrato y del pliego de condiciones" (véase reunión citada de la CCCC).

En su informe complementario, el Director General de la Dirección General XXII señaló que no correspondía ni al Colegio ni al Miembro de la Comisión responsable proceder a dicha designación. Escribía que "no me parece que el carácter de las prestaciones de asesoría que se esperan del contratante deban ser objeto de una designación por parte del Colegio. Se trata de responder a las necesidades de los servicios que no disponen, en estos momentos, de la experiencia necesaria para llevar el proyecto a buen término. Una designación por parte de los responsables a nivel político de la Comisión distorsionaría la misión de su finalidad, que es asistir a los servicios y no desempeñar un papel de asesoría o de orientación política".

Señalado esto, el Director General aprobaba el contrato del Sr. Reiffers, considerando que no existía conflicto de intereses entre el hecho de que el Sr. Reiffers fuera nombrado coordinador para el objetivo n° 1 puesto que no había intervenido en la redacción de la licitación o del pliego de condiciones.

No se menciona ante la CCCC la designación por parte de la Comisaria responsable en su carta de 27 de marzo de 1996 del Sr. Reiffers como jefe de proyecto.

El importe del contrato se evaluaba en 80.000 euros al año (contrato de un año renovable en dos ocasiones) (reunión n° 370 de la CCCC de 16 de octubre de 1996).

- Consultado por la DG XXII, el Servicio Jurídico de la Comisión señaló el 3 de diciembre de 1997 que existía un conflicto entre las dos funciones del Sr. Reiffers, tras lo cual éste dimitió en cuanto que asesor.
- Una carta dirigida al Jefe de Gabinete de la Comisaria por el Director General de la DG XXII el 24 de septiembre de 1996 refleja una voluntad de no revelar determinados hechos a las instancias llamadas a expresar su opinión sobre determinados aspectos del programa.

En esta carta puede leerse lo siguiente: "En efecto, como usted sabe, algunos de los objetivos presentados en el Libro Blanco siguen siendo objeto de reservas y no de oposición por parte de algunos Estados miembros y considero necesario no darles la ocasión de aumentar la presión y de poner en dificultades a la Sra. Cresson, particularmente con ocasión del Consejo de Ministros de Educación programado para el 21 de noviembre".

Este asunto da lugar a la valoración siguiente:

5.7.2. A partir del momento en que el Sr. Reiffers fue designado diseñador del proyecto al principio y luego arquitecto, no era irregular que se convirtiera también en el ejecutor de uno de los objetivos. En efecto, nada prohíbe en principio a la persona designada como diseñador de un proyecto que garantice también el control y, si procede, que participe en la ejecución del proyecto. Es caso por caso, en función de las circunstancias de cada contrato, que el Ordenador puede elegir la solución adecuada.

5.7.3. El Comité de Expertos no ha podido, vistos los documentos de que disponía, establecer si el Sr. Reiffers se benefició de un contrato de asesor para la realización del objetivo nº 1 del que también era jefe de proyecto o si esta licitación se refería a su designación en tanto que jefe de proyecto.

Podría tratarse de un procedimiento utilizado de manera inadecuada con vistas a remunerar de facto a un jefe de proyecto, lo que explicaría que, ante la CCCC, no se expusiera designación previa del Sr. Reiffers, que se produjo el 27 de marzo de 1996, o bien un cúmulo de designación y/o contratos que dieron lugar a una mezcla de intereses por confusión en la única y misma persona del jefe de proyecto y del asesor.

5.7.4. A este respecto, el Comité desearía recordar un punto de vista que enunció en otra ocasión, en particular, que el hecho de respetar las disposiciones legales y reglamentarias no significa que un comportamiento de este tipo estuviera justificado. Por otra parte, con o sin el apoyo tácito de la Comisaria responsable, el Sr. Reiffers la ha puesto en una posición delicada.

## **5.8. Conclusiones**

5.8.1. El asunto Leonardo da Vinci suscita cuestiones significativas con respecto al funcionamiento de los servicios de la Comisión, hasta los niveles más altos de mando, los Directores Generales, así como cada uno de los Comisarios y la Comisión en su conjunto. Las acusaciones formuladas contra la OAT Leonardo/Agenor en una fase temprana de funcionamiento e incluso antes (véase apartado 5.2.8 anterior) eran tan graves e ilustrativas de un clima y una estructura organizativa de mal funcionamiento que los que estaban a cargo deberían haberse dado cuenta. Son una demostración de los puntos débiles de los canales de información y de los mecanismos de control en el seno de la Comisión, hasta el más alto nivel. En realidad, los Directores Generales y los Comisarios tenían conocimiento a más tardar en julio de 1998 de los graves problemas a que se enfrentaba la OAT Leonardo/Agenor, y los Directores Generales interesados tenían conocimiento de los informes críticos mucho antes de dicha fecha pero, en espera de largos debates entre los servicios de la Comisión interesados, no dieron lugar a ninguna acción. Las principales deficiencias se señalan en los párrafos siguientes.

5.8.2. Como puede verse en varios de los asuntos discutidos en este informe, el concepto de que sean contratistas privados los que apliquen programas públicos europeos debe estudiarse y gestionarse cuidadosamente. El Parlamento Europeo y el Consejo han cargado a la Comisión con un número cada vez mayor de tareas, aplicando a la vez restricciones rigurosas y presupuestarias. Sin embargo, la multiplicación de los fondos operativos en muchos de los ámbitos de actividad de la Comisión o la introducción de muchos programas que implican muchos millones de ecus sin facilitar el personal necesario y/o sin adaptar las reglamentaciones pertinentes dará lugar, obviamente, a problemas.

5.8.3. La aplicación de los programas comunitarios por parte de contratistas privados sólo puede aceptarse sobre la base de que no se abandone la esencia de la función pública y de que la misma no se transfiera a manos de contratistas privados. Además, los contratistas privados deben estar sujetos a disposiciones contractuales por las que se les impongan obligaciones estrictas en interés general, y las autoridades públicas deben supervisar efectivamente esta acción. Es evidente que esta supervisión no ha sido ejercida con suficiente cuidado en el caso de la OAT Leonardo/Agenor. Parece que se depositó excesiva confianza en la OAT y, en consecuencia, un exceso de confianza en los asesores externos (véase apartado 5.4.2 anterior).

5.8.4. La DG XXII, responsable del programa, ya había encontrado indicios de irregularidades en 1994 cuando llevó a cabo una auditoría interna sobre la aplicación por parte de Agenor de un programa anterior (véase el apartado 5.2.9 anterior). Debería haber actuado en consecuencia, si no en la selección de Agenor en tanto que OAT para Leonardo, sí por lo menos en la supervisión de sus actividades, cuando Agenor había sido ya seleccionada.

5.8.5. Como demuestran los propios informes de auditoría de la DG XXII, en 1997 se descubrieron muchas irregularidades y prácticas fraudulentas. Teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones, no es concebible que el Director General de la DG XXII no informara a la Comisaria responsable, Sra. Cresson, o que esta última no fuera informada a través de otras fuentes.

5.8.6. Después de un debate innecesariamente largo entre la DG XXII, DG XX y la UCLAF, se decidió finalmente, en febrero de 1998, que la DG XX y la UCLAF emprenderían nuevas investigaciones, hecho que debió ser comunicado a la Comisaria responsable de estos servicios, la Sra. Gradin. En el proyecto de informe de auditoría interna de la DG XX, de 20 de julio de 1998, se confirmaron acusaciones de numerosos fraudes e irregularidades. Revelaba importantes deficiencias en el control de la OAT Leonardo/Agenor por parte de la DG XXII y llegó a la conclusión de que no siempre estaba claro quién controlaba a quién, la DG XXII o la OAT (apartado 5.4.3). Sólo a principios de noviembre de 1998 se terminó el informe final de auditoría que luego fue presentado oficialmente a la DG XXII y, a continuación, a los demás Comisarios (apartados 5.5.7 y siguientes). El 10 de diciembre de 1998, el informe final de auditoría se remitió al Parlamento (apartado 5.5.13). El Comité considera que, durante estos largos procedimientos, que duraron desde febrero a diciembre de 1998, la DG XX, su Director General y el Miembro de la Comisión responsable deberían haber actuado de manera más rápida y haberse hecho cargo de la situación, habida cuenta de la gravedad de las acusaciones.

5.8.7. Cuando el Parlamento fue informado finalmente al respecto en diciembre de 1998, cuando el informe de auditoría fue remitido a su Comisión de Contron Presupuestario, ya había adoptado su posición acerca del programa que debía sucederle, Leonardo II. Teniendo en cuenta la importancia de la decisión que se debía adoptar, y el papel del Parlamento en el proceso de toma de decisiones,

es inaceptable que el Miembro de la Comisión responsable no informara al Presidente, y a través de él al Parlamento, acerca de las acusaciones que rodeaban a la OAT Leonardo/Agenor.

## **6. LA OFICINA DE SEGURIDAD**

## 6. LA OFICINA DE SEGURIDAD

### 6.1. Introducción

*La Oficina de Seguridad (BdS)*<sup>13</sup>

6.1.1. El Servicio de Seguridad de la Comisión se ocupa de la seguridad interna y externa de los locales de la Comisión, así como de las personas que trabajan en ellos o tiene acceso oficial a los mismos. El servicio proporciona también servicios de custodia a los miembros de la Comisión y, en casos especiales a algunos otros miembros del personal de la Comisión, cuando están en misión oficial o en sus desplazamientos a partir de los locales de la Comisión o en dirección a ellos.

6.1.2. El servicio actúa bajo la responsabilidad directa del Presidente de la Comisión y bajo la dirección de un director que es responsable directamente ante el Jefe del Gabinete privado del Presidente.

6.1.3. Al ocuparse de cuestiones de orden público en los lugares de trabajo de la Comisión en Bruselas, el Servicio de Seguridad ha sido objeto de una contrata por la Comisión con empresas de seguridad con licencia para operar en Bélgica. En el caso que nos ocupa, el contrato de los servicios de seguridad para los años 1992 a 1997 ha supuesto un importe de 79.554.861 ecus en créditos de compromiso.

### 6.2. Los hechos

*La prensa descubre la historia de Group 4*

6.2.1. El 18 de agosto de 1997, el periódico belga *De Morgen* publicó un artículo que contenía graves críticas en relación con el contrato de seguridad (vigilancia de los edificios de la Comisión, etc.) con la Compañía IMS Group 4/Securitas en Bélgica desde el 1 de noviembre de 1992 al 1 de noviembre de 1997. El periódico formulaba las siguientes denuncias:

- \* la oferta de Group 4 para el contrato de seguridad de 1992 había sido manipulada después del vencimiento del plazo para la presentación de ofertas y antes de la apertura oficial de las plicas con objeto de dar a la empresa una ventaja desleal en el proceso de selección;
- \* se había incluido posteriormente un anexo con un índice de precios incorrecto y otras disposiciones, que no habían sido presentadas a la CCAM<sup>14</sup>, para compensar a la compañía por la reducción del precio de oferta;

---

<sup>13</sup>BdS: De acuerdo con el uso común, se utiliza a lo largo de todo el capítulo el acrónimo francés de "Bureau de Sécurité".

<sup>14</sup>Acrónimo francés: "Comité consultivo de compras y contratos" (cuya consulta es obligatoria para la concesión de contratos).

- \* el personal de la BdS había acordado dar empleo a un cierto número de empleados "fantasmas", cuyos emolumentos estaban previstos en el contrato y eludían los procedimientos normales.

6.2.2. El citado artículo publicado en la prensa fue el catalizador que hizo que la Comisión iniciara investigaciones al respecto.

#### *Las reacciones de la Comisión a las denuncias de prensa*

6.2.2. Dos días después de las denuncias en la prensa, el 20 de agosto de 1997, los servicios de la Comisión dedicados a intervención (DG XX), personal (DG IX), la BdS y la UCLAF llegaron a la conclusión de que esta última debía emprender una investigación sobre dichas denuncias. Como punto de partida, la UCLAF recibió un ejemplar del informe de auditoría sobre el contrato de seguridad para la BdS formalizado por la DG XX, concluido el 23 de abril de 1993 y publicado el 7 de julio de 1993. La BdS hizo suyo el informe de auditoría el 14 de julio de 1993.

#### *La auditoría de la DG XX de 1993*

6.2.4. La citada auditoría por la DG XX de la Oficina de Seguridad de la Comisión databa del 7 de julio de 1993, es decir, nueve meses después de la celebración del contrato de servicios de seguridad con IMS Group 4/Securitas. Las conclusiones del informe sostenían entre otras las siguientes observaciones en relación con las acusaciones que se habían hecho públicas cuatro años antes:

- \* no existía un sistema interno oficial de control presupuestario en la Oficina de Seguridad ni, por tanto, un nivel satisfactorio de control interno;
- \* los sistemas de control se consideraban inadecuados;
- \* la inexistencia de especificación de funciones en la persona del "Asistente"<sup>15</sup> aún reducía más el nivel de control interno;
- \* el Asistente, responsable de la administración financiera, también era responsable de la unidad operativa "Protección Bruselas" y de la gestión técnica de dicho sector que incluía la evaluación y proposición de acciones.

Con referencia directa al contrato de seguridad, el informe de auditoría declaraba lo siguiente:

- 1. En relación con la aplicación del contrato de protección de la Comisión y modificaciones subsiguientes (tal como se detalla en la Sección III.B.2), las condiciones financieras del contrato han sufrido cambios sustanciales, que no habían sido aprobados por la CCAM.*
- 2. Para respetar los términos de la oferta del contrato, el precio facturado por IMS debería ser el precio de oferta en ecus, ajustado exclusivamente en relación con los incrementos oficiales del índice con posterioridad al mes de octubre de 1992.*
- 3. Aún en el caso de que se consideraran aceptables las modificaciones del contrato resulta que:*
  - no se han respetado los términos y condiciones de la oferta;*

---

<sup>15</sup>En este capítulo, el término "Asistente" se refiere al adjunto al Director de la Oficina de Seguridad, puesto ocupado por un funcionario con el grado de "Jefe de Unidad".

- *los precios señalados en la oferta por IMS inducen a confusión y la comparación con los precios de otros competidores en el proceso de selección de las ofertas carece de sentido."*

6.2.5. La auditoría revelaba así un cierto número de deficiencias en la gestión financiera y en la intervención y observaba también que el contrato había sufrido cambios sustanciales que no habían sido aprobados por la CCAM, en grave infracción del Reglamento Financiero. A pesar de los indicios muy precisos de infracciones normativas, el informe sólo formulaba recomendaciones muy generales y no extraía ninguna conclusión específica respecto a la gestión del contrato de seguridad. No se consideró en la época que los problemas identificados constituyeran indicios de fraude o infracciones de orden penal.

6.2.6. El seguimiento de la auditoría -por la DG XX, por la Oficina de Seguridad u otros servicios- sigue pendiente y no se han presentado documentos al Comité en relación con ella. Según el informe de la UCLAF, se reorganizó la facturación para mejorar el control dentro de la BdS.

#### *Reacciones posteriores de la Comisión*

6.2.7. Durante las semanas siguientes a las denuncias en la prensa, en agosto de 1997, se celebraron varias reuniones entre la UCLAF, la DG XX, la BdS y el Servicio Jurídico, en las que se debatió la estrategia de investigación, la recopilación de documentos y el marco jurídico de la investigación, así como los procedimientos de facturación del Group 4 y la BdS. En estas reuniones, el director de la BdS rechazó todas las denuncias formuladas en el artículo de prensa y negó que hubiera irregularidades en el Servicio de Seguridad.

#### *Investigaciones de la UCLAF*

6.2.8. En su nota nº 4961, fechada el 28 de agosto de 1997, la UCLAF informaba al Secretario General sobre las investigaciones iniciales sobre Group 4/Securitas y proponía llevar a cabo una investigación exhaustiva en colaboración con la DG XX. Esta propuesta fue confirmada al día siguiente por el Secretario General que pidió además que se llevara a cabo "sin más demoras".

6.2.9. El 19 de diciembre de 1997, la UCLAF presentó su informe provisional de investigación al gabinete de la Sra. Gradin, al Secretario General y a la DG XX.

6.2.10. El informe exponía que las investigaciones revelaban la existencia de irregularidades en relación con el personal y las normas del Reglamento Financiero por la contratación de un número considerable de empleados a través de la BdS, o de "intermediarios", lo que suponía un "personal fantasma" de cuantía indefinida; puesto que no había un plan de creación de la Oficina de Seguridad y era difícil evaluar los efectivos de personal que estaban realmente desempeñando sus servicios en un momento determinado; la BdS utilizaba el contrato de seguridad para cubrir sus deficiencias en personal; unas 65 personas estaban a disposición de la BdS por períodos desde un mes a un año, unas 20 habían sido contratadas a base de "recomendaciones varias", y un número limitado prestaba servicios a la "disposición" del Asistente de la Oficina de Seguridad. En general, el Group 4 reclutaba personal y determinaba las retribuciones sobre la base de conversaciones telefónicas con el Asistente.

6.2.11. En lo que se refiere a las acusaciones relativas a la manipulación del contrato, el hecho de que la compañía en cuestión había negado el acceso a la documentación e información hasta el momento no había permitido a la UCLAF extraer conclusión alguna al respecto.

6.2.12. Tras una serie de reuniones e intercambios de información entre Group 4/Securitas, la UCLAF y la DG XX, se presentó el informe final nº 1859, fechado el 12 de marzo de 1998, sobre la investigación de la UCLAF con las siguientes conclusiones entre otras:

- había sólidas pruebas circunstanciales de la manipulación efectiva en favor de Group 4 y de que esta manipulación se había producido antes de la apertura de las plicas;
- el anexo del contrato por el que se añadían cambios de importancia en las condiciones financieras en favor de Group 4 no había sido presentado a la CCAM y al Interventor antes de la firma, en grave infracción de las normas internas;

6.2.13. En cuanto al "personal fantasma" se llegó a la conclusión de que

- la BdS había utilizado el contrato de seguridad para resolver problemas internos de personal cuyas condiciones habrían de examinarse posteriormente;
- los demás servicios de la Comisión (DG XII/ECHO) contrataron personal por intermediación de la BdS a efectos distintos de la seguridad; dos personas con tareas administrativas prestaron servicio en el Parlamento Europeo al amparo del contrato de seguridad de la Comisión;
- 31 personas quedaron a disposición de la BdS o de sus "intermediarios" (DG XII/ECHO, PE) por períodos de hasta un año para tareas distintas de la seguridad pero con cargo al contrato con Group 4;
- un gran número de personas fueron contratadas por recomendación de distintas personas con autoridad y algunas de ellas con relación estrecha con el Asistente del Director de la BdS.

#### *Consecuencias del informe de la UCLAF y actuación de la DG XX*

6.2.14. El 13 de marzo de 1998, la Comisaria Gradin envió una nota al Comisario Liikanen informándole de que el informe de la UCLAF sobre Group 4/Securitas se había completado y que en sus conclusiones se sugería la incoación de procedimientos tanto disciplinarios como judiciales. Añadía que, en su opinión, la conducta del Jefe de la Oficina de Seguridad parecía altamente cuestionable, en particular teniendo en cuenta que dicho puesto conlleva unas responsabilidades especiales y requiere absoluta integridad. Pedía por tanto que, de acuerdo con las conclusiones de la UCLAF, se iniciaran procedimientos disciplinarios contra el Director de la Oficina de Seguridad y que la Comisión le suspendiera de su funciones hasta ver el resultado final de la investigación. Observaba finalmente que, debido a que había una parte del personal que estaba implicada operativamente en el supuesto fraude, sería necesaria una acción rápida y firme.

6.2.15. En una nota fechada el 17 de marzo de 1998 del jefe del gabinete de la Comisaria Anita Gradin, se hace referencia a los procedimientos iniciados en relación con la investigación de la UCLAF y se indica la finalización de las investigaciones preliminares sobre los contratos de la Comisión. También observa que las conclusiones del informe deben someterse a la atención directa del Sr. Liikanen, comisario responsable para los asuntos de personal, así como a la atención del Sr. Trojan, Secretario General, y del jefe del gabinete del Presidente Santer.

### *Se inician los procedimientos judiciales y disciplinarios*

6.2.16. Tras la presentación del informe de la UCLAF, el Secretario General de la Comisión encargó el 21 de abril de 1998 al Director General de la DG XIV que iniciara una investigación administrativa, cuyo informe se presentó el 14 de julio de 1998.

6.2.17. Mediante carta fechada el 23 de abril de 1998, el Secretario General presentó el informe de la UCLAF al Fiscal General de Bruselas y requirió una investigación policial al amparo del artículo 209 A del Tratado de la Unión Europea.

### *Información al Parlamento Europeo*

6.2.18. Mediante carta fechada el 12 de mayo de 1998, de la presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento, Sra. Diemut R. Theato, al Director de la UCLAF, se preguntaba a la Comisión, entre otras cosas, si pretendía iniciar un procedimiento judicial contra los funcionarios responsables en el caso de Group 4 y qué medidas pretendía adoptar la Comisión si las autoridades judiciales belgas no daban continuidad al asunto. Por otra parte, solicitaba que se pusieran a su disposición los informes sobre el contrato Group 4 realizados por la UCLAF y la DG XX (intervención) concluidos el 12 de marzo de 1998.

6.2.19. En su respuesta a la Sra. Theato, el Jefe de la UCLAF confirmaba que el 23 de abril de 1998 el Secretario General de la Comisión había transmitido el informe completo sobre Group 4/Securitas al Fiscal General de Bruselas. Se le informaba también de que el Secretario General de la Comisión había encargado a un Director General que iniciara una investigación administrativa sobre el papel desempeñado por determinados funcionarios de la Comisión en relación con el contrato de que se trata. Lamentaba sin embargo no poder transmitir el citado dossier al Parlamento puesto que se refería a documentos destinados a las autoridades judiciales de Bruselas y, al referirse a cuestiones disciplinarias en trámite en relación con funcionarios, había que proteger la intimidad personal.

### *La investigación de IMS/Group 4*

6.2.20. El 18 de septiembre de 1998 IMS/Group 4 Securitas presentaba su propio informe sobre la investigación llevada a cabo por una consultora llamada Farleigh Projects International Ltd. Esta empresa es parcialmente de propiedad de Group 4 Securitas y la investigación corrió a cargo de dos antiguos oficiales de policía británicos de Scotland Yard. La investigación se había enfocado a las denuncias formuladas por la prensa el 18 de agosto de 1997.

6.2.21. Aún así el informe reconoce que los detalles contractuales se "ultimaron" entre Group 4 y la BdS el 5 de octubre de 1992, un mes después de que la CCAM recomendara adjudicar el contrato a Group 4. Aunque se observa en el informe que *"la oferta de Group 4 IMS (revisada) no era la oferta más baja; evidentemente, la BdS había decidido que había que adjudicar el contrato a Group 4 IMS sobre la base de consideraciones distintas del precio"*, la conclusión general de FPI Ltd. era que *"las acusaciones formuladas en "De Morgen" en agosto de 1997, junto con la imputación de prácticas comerciales corruptas por parte de un antiguo director gerente de Group 4 IMS, carecen de fundamento"*.

6.2.22. Esta conclusión fue parcialmente negada en una reunión del director de Group 4 con representantes de la UCLAF antes de que se publicara el informe el 2 de septiembre de 1998. Durante esta reunión, el director de Group 4 dijo que la investigación de Farleigh International revelaría que la manipulación de la propuesta de Group 4 se había producido probablemente entre el 1 y el 2 de septiembre de 1992 (es decir, inmediatamente antes de la apertura de las plicas).

#### *Actuaciones posteriores*

6.2.23. El 11 de septiembre de 1998, los representantes de la UCLAF informaron oficialmente a los directivos de Group 4 Securitas de las conclusiones de la investigación de la UCLAF y de que habían obtenido pruebas suficientes de que la propuesta presentada por Group 4 Securitas había sido manipulada. El Secretario General, Sr. Trojan, y la Comisaria Gradin fueron informados mediante nota de la UCLAF.

6.2.24. El 6 de noviembre de 1998, seis meses después de que se presentara al Fiscal General de Bruselas el informe de la UCLAF sobre Group 4/Securitas, el Ministerio Fiscal pidió a la Comisión que suspendiera la inmunidad oficial de 8 funcionarios, entre los cuales el director de la BdS.

#### *Acción disciplinaria*

6.2.25. Mediante decisión de 21 de julio de 1998, la Comisión inició un procedimiento disciplinario contra el director de la Oficina de Seguridad, respecto al contrato de seguridad celebrado en octubre de 1992 con Group 4. En el marco del procedimiento disciplinario, el Director General del Servicio de Traducción de la Comisión recibió el encargo de dar audiencia al interesado, de conformidad con el artículo 87 del estatuto de los funcionarios.

6.2.26. El 6 de enero de 1999, la Directora General presentó su informe sobre la audiencia celebrada con el director de la Oficina de Seguridad junto con los tres funcionarios del mismo servicio contra los que se habían iniciado procedimientos disciplinarios. Este informe concluía que la conducta profesional del director mostraba irregularidades que deberían sancionarse disciplinariamente. No se ha comunicado ninguna decisión posterior.

### **6.3. Observaciones sobre el entorno de la Oficina de Seguridad**

*(La siguiente información se basa esencialmente en documentos internos de la Comisión)*

6.3.1. El jefe del Servicio de Seguridad de la Comisión asumió sus funciones en 1986 sustituyendo a su antecesor por causa de jubilación de éste. Fue designado a requerimiento del jefe del Gabinete Particular del presidente Delors.

#### *Dudas sobre la capacidad y competencias del personal*

6.3.2. Por recomendación del Director de Seguridad de Bélgica, el jefe de la BdS contrató para la Oficina de Seguridad de la Comisión a un antiguo coronel de la policía belga. Este reclutamiento se llevó a cabo, según una nota interna de la UCLAF fechada el 5 de diciembre de 1997, en un esfuerzo para reforzar y mejorar las relaciones entre la Comisión y los servicios de seguridad de Bélgica.

6.3.3. Estos datos se hicieron públicos cuando, en el curso de una investigación parlamentaria, una diputada al Parlamento Europeo, la Sra. Dury, expresó su sorpresa de que pudiera haberse contratado a un miembro de una organización política de extrema derecha en los servicios de seguridad de la Comisión.

6.3.4. Por otra parte, la eficiencia del citado ex coronel quedó cuestionada cuando, en 1991 (Guerra del Golfo), cinco días después de la ejecución de la llamada "fase II" (incremento de la protección de los edificios y del personal de la Comisión), no se había tomado ninguna medida especial al efecto y la citada persona fue trasladada posteriormente a otro puesto de la Comisión.

6.3.5. En 1991, el ex coronel fue sustituido por el Sr. Y. Esta medida fue acogida favorablemente al parecer, hasta el punto de que el director de la BdS le nombró su asistente, con el acuerdo del Gabinete Particular del Presidente (nota interna de UCLAF fechada el 5 de diciembre de 1997). Con esta calidad, el Sr. Y era jefe de la Unidad "Protección Bruselas" y de la Unidad Financiera de la BdS con las siguientes competencias:

- \* elaboración del presupuesto, expedientes CCAM y operaciones financieras;
- \* control interno de los sistemas financieros de la Oficina de Seguridad;
- \* relaciones con las DG XIX y XX para los visados y contabilidad de propuestas de compromiso y órdenes de pago;
- \* preparación y administración de los contratos.

6.3.6. Con ocasión de la Exposición de Sevilla en 1992, el propio Presidente de la Comisión observó la presencia de 10 funcionarios de seguridad de la Comisión a pesar de que la seguridad en la zona estaba plenamente garantizada por los servicios de seguridad españoles. Por otra parte, su conducta (pies puestos sobre la mesa, consumo de bebidas alcohólicas, etc.) había sido considerada intolerable.

6.3.7. Cuando el director de la BdS fue informado de estos incidentes, dio "cobertura" a su personal.

6.3.8. El 8 de octubre de 1992, el Sr. N, miembro entonces del Gabinete Particular del Presidente, recibió a un miembro del Comité de Personal que le informó de incidentes dudosos en la BdS, como la desaparición de material y muebles de oficina.

6.3.9. Tras informarse de estos hechos, se encargó al Sr. DM, de la DG XX, que realizara una auditoría interna de la BdS.

#### *Actitud del Gabinete Particular del Presidente*

6.3.10. En relación con el contrato de Group 4/Securitas con la Comisión sobre los servicios de seguridad, el Sr. N, del Gabinete Particular del Presidente, carecía por completo de información. No estaba enterado ni de la licitación ni de la firma del contrato.

6.3.11. La única información que había recibido era una nota remitida por el Sr. Y fechada en septiembre de 1992, según la cual se había optado por IMS Group 4/Securitas.

6.3.12. El 15 de octubre de 1992, el Sr. N deja su puesto en el Gabinete Particular del Presidente y le sucede el Sr. M.

6.3.13. Parece ser que el Sr. M tenía un concepto muy adverso tanto del Servicio de Seguridad (policía aficionada) como de su jefatura. Nunca había tenido confianza en el Sr. Y, aunque no tenía constancia de que se hubieran producido violaciones de las normas en cuanto a las contrataciones. Respecto a la auditoría interna hecha por la DG XX, manifestaba que no se había prestado atención especial a ella en el Gabinete del Presidente y que simplemente venía a confirmar que la BdS estaba organizada de forma "catastrófica". Por regla general, él mismo, como miembro del Gabinete Particular del Presidente, no prestaba una atención particular a lo que estaba ocurriendo en el Servicio de Seguridad.

6.3.14. Había una complicidad peculiar en el interior del sistema de seguridad y entre el Servicio de Seguridad y otros círculos de la Comisión que permitía considerar la existencia de una especie de "zona no reglamentada" en que las normas y reglamentos se consideraban obstáculos molestos para diversas formas de actuaciones arbitrarias, más que limitaciones que hubiera que respetar. El sistema de seguridad parece haber quedado socavado por una subestructura que se caracterizaba por las relaciones personales, un sistema de "do ut des", y por el abandono efectivo del sistema general de control y vigilancia. Habría que preguntarse cómo es posible que se desarrollara, existiera y predominara en una administración pública europea una subestructura semejante, sin que fuera detectada desde el interior, hasta que un periódico publicó las denuncias.

6.3.16. Unas notas confidenciales de la Comisión descubrieron algunas características particulares de esta subcultura como por ejemplo:

- \* La capacidad de ofrecer "pequeños servicios" a los colegas de la Comisión como anular multas por aparcamiento o por conducir bajo la influencia del alcohol. Estos servicios alcanzaban aparentemente a directores generales y miembros de los gabinetes privados de los Comisarios;
- \* Servicios de conductores y jardineros;
- \* La BdS, como refugio privilegiado de antiguos funcionarios de policía de Bruselas o alrededores, para los que se organizaban "concursos" especiales de contratación;
- \* Control del personal de la UCLAF mediante vigilantes que informaban de las visitas de particulares a las oficinas de la UCLAF durante la investigación de ésta sobre la BdS.

#### **6.4. Acusaciones sobre el procedimiento de licitación para un nuevo contrato del Servicio de Seguridad (1997)**

6.4.1. Al mismo tiempo que los procedimientos citados en relación con las revelaciones en la prensa sobre el contrato adjudicado a IMS/Group 4 Securitas, el 6 de junio de 1997 se convocó otra licitación para los servicios de seguridad de la Comisión a partir del 1 de noviembre de 1997. Dos empresas presentaron propuestas, la belga "Securis", empresa que ya había participado en el concurso de 1992, y la alemana "SIBA" que se proponía abrir una filial en Bélgica.

### *La licitación y la evaluación de las ofertas*

6.4.2. En una reunión con la licitadora alemana celebrada el 19 de junio de 1997, los funcionarios de la Comisión dieron garantías de que el hecho de que la SIBA no se hubiera establecido formalmente aún en Bélgica (que exigía una licencia de las autoridades belgas), no se tomaría en consideración como criterio de selección, pero que la presencia (y la licencia) se requerirían para la adjudicación efectiva del contrato.

6.4.3. El 18 de julio de 1997, la CCAM de la Comisión examinaba las propuestas presentadas para el contrato del Servicio de Seguridad, pero sólo para considerar la propuesta de "Securis". La propuesta de SIBA, aún cuando al parecer suponía 1,5 millones de ecus menos al año que la oferta de "Securis", no se presentó a la CCAM debido a que se consideraba una oferta "condicional" (es decir, la compañía sólo solicitaría la licencia en Bélgica "a condición" de que se le adjudicara el contrato).

6.4.4. La SIBA impugnaba el concepto de oferta "condicional" y señalaba que el criterio de que la licencia debía presentarse junto con la oferta no se incluía en la licitación original. Había que observar sin embargo que la convocatoria de licitación contenía el requisito de una "licencia específica" de las autoridades belgas. Las ofertas "condicionales", es decir las que contienen la declaración de que ciertos requisitos de la licitación se cumplirán "a condición" de que se adjudique el contrato, no son aceptadas normalmente por la Comisión, para protegerse contra el incumplimiento de estas declaraciones una vez adjudicado el contrato.

6.4.5. El mismo día, SIBA envió un mensaje a la Comisión en el sentido de que trataría de obtener la licencia de Bélgica mucho antes de la iniciación del contrato de la CE el 1 de noviembre de 1997 y con independencia del resultado de la licitación. El 22 de julio de 1997 la SIBA envió una carta al Director General de la DG XV<sup>16</sup> pidiéndole que investigara urgentemente este procedimiento de solicitud. Uno de los argumentos presentados era que la presentación de los hechos era errónea.

6.4.6. El contrato se firmó finalmente entre "Securis" y el Director de la Oficina de Seguridad a finales de julio de 1997. Ni el Director General ni el Jefe del Gabinete Particular del Presidente fueron informados. Mediante carta de 2 de octubre de 1997, la Oficina de Seguridad de la Comisión informaba a la SIBA que su oferta no había tenido éxito.

### *Reacciones del exterior de la Comisión*

6.4.7. Los procedimientos por los que se desarrolló esta licitación dan lugar a otra serie de cuestiones, en particular en lo que se refiere a la comparación de los precios y al respeto de las condiciones incluidas en la licitación. Debe observarse que la empresa alemana alegaba que su oferta mejoraba en 1,5 millones de ecus la de la empresa belga "Securis", y que no se había dado respuesta satisfactoria a la cuestión de por qué al comienzo del procedimiento la condición de la licencia belga no había constituido problema, y sin embargo fue posteriormente un factor decisivo en la exclusión de SIBA.

6.4.8. En una carta de 28 de octubre de 1998, el entonces Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, Sr. Friedmann, informó a la SIBA de que había pedido a la UCLAF que investigara el

---

<sup>16</sup>DG XV - Mercado Interior y Servicios Financieros.

asunto. La misma cuestión se suscitó en una carta de la presidenta de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, Sra. Theato, fechada el 12 mayo de 1998, al director de la UCLAF.

6.4.9. En su carta de respuesta a la Sra. Theato, fechada el 17 de julio de 1998, el director de la UCLAF observaba que ni los servicios de la Comisión ni la UCLAF tenía indicación alguna respecto a posibles irregularidades en relación con la adjudicación del contrato del Servicio de Seguridad a la empresa belga "Securis".

6.4.10. En una carta fechada el 5 de marzo de 1999, es decir casi dos años después de los hechos, remitida por la DG XV al Jefe del Gabinete Particular del Presidente, se explicaban las razones por las que la DG XV no había reaccionado a las quejas de la SIBA: "parecería que no dimos respuesta al reclamante porque el contrato ya había sido aprobado por la CCAM el 16 de julio de 1997 y se nos informó de que el reclamante ya había estado en contacto con el servicio responsable, en este caso la Oficina de Seguridad. Esta omisión puede resultar también del hecho de que este asunto no esté sujeto a las directrices de contratación pública".

## **6.5. Conclusiones**

### *Rapidez de reacción*

6.5.1. Tras las primeras denuncias de infracción de las normas y de las leyes penales en el Servicio de Seguridad de la Comisión en la prensa belga en agosto de 1997, la Comisión actuó de forma relativamente rápida y de acuerdo con las normas establecidas respecto a la verificación de denuncias, iniciando una investigación administrativa interna, incoando procedimientos sobre posibles medidas disciplinarias y transmitiendo la documentación correspondiente al Fiscal General de Bruselas.

6.5.2. La primera acción se inició dentro de las 48 horas, la investigación administrativa se inició cinco semanas después de que estuviera disponible el informe de la UCLAF y los procedimientos judiciales dos días después. Después de otros tres meses, en julio de 1998, se incoó el procedimiento disciplinario.

6.5.3. Según las normas vigentes, los procedimientos que deben seguirse y las investigaciones pendientes en el citado marco temporal pueden considerarse aceptables para una institución pública como la Comisión.

### *Consecuencias de los resultados de la auditoría*

6.5.5. La auditoría interna del Servicio de Seguridad de 1993 reveló una serie de deficiencias en el área de la gestión y control financieros, y dejó establecido que se habían realizado cambios sustanciales en el contrato que no habían sido aprobados por la CCAM. Sin embargo, la auditoría a este respecto se limitaba al procedimiento formal y no trataba el contenido del asunto. La auditoría no revelaba ningún dato sobre el sistema del personal "fantasma". Hasta donde alcanza el conocimiento del Comité no se procedió a dar seguimiento a los resultados de la auditoría. Según el informe de la UCLAF, sin embargo, se tomaron medidas para mejorar las estructuras de control. Aunque preciso y correcto en sus conclusiones, el procedimiento de auditoría daba la sensación de

tener un carácter muy laxo, indicando la débil posición institucional de las auditorías internas de la comisión.

6.5.6. Este Comité considera que debía haberse incoado un procedimiento disciplinario ya en 1993 sobre la base del informe de auditoría interno.

#### *El segundo contrato*

6.5.8. En lo que se refiere al segundo contrato de seguridad adjudicado a la empresa belga "Securis", no se ha confirmado ninguna imputación. La empresa alemana SIBA presentó una reclamación contra la Comisión, pero el Comité no está en condiciones de examinar este caso en el plazo de que dispone. En esta etapa sólo podría observarse que la Comisión, tras su experiencia con el contrato anterior con IMS/Group 4, debería llevar a cabo cualquier procedimiento de licitación sobre servicios de seguridad con la máxima precaución.

#### *Responsabilidades*

6.5.9. En el caso de la Oficina de Seguridad, el miembro de la Comisión responsable, Sr. Santer, actuó rápidamente después de las acusaciones de fraude aparecidas en la prensa. Dicho esto, si se hubiera dado un buen seguimiento a los resultados de la auditoría de 1993, la naturaleza de los problemas de la Oficina de Seguridad habría podido identificarse mucho antes. La responsabilidad primordial del Sr. Santer en este caso consiste en que ni él, que es nominalmente responsable de la Oficina de Seguridad, ni su Gabinete, pusieron un interés significativo en su funcionamiento. En consecuencia, no se ejerció supervisión alguna y se permitió el desarrollo de un "estado dentro del estado", con las consecuencias descritas en el presente informe.

# **7. SEGURIDAD NUCLEAR**

## 7. SEGURIDAD NUCLEAR

### INTRODUCCIÓN

#### 7.1. Marco reglamentario y presupuestario

7.1.1. Desde la Resolución del Consejo de 22 de julio de 1975 en la que se define el papel que debe desempeñar en los problemas de la seguridad nuclear, la Comisión tiene por misión catalizar las iniciativas de los Estados miembros, encontrar una posición común en el seno de las organizaciones internacionales y promover la armonización de las exigencias y de los criterios de seguridad con el fin de presentar al Consejo los proyectos de disposiciones comunitarias más aptos en este ámbito.

7.1.2. A raíz del accidente de la Unidad 4 de Tchernobyl de 1986, la comunidad internacional comenzó a darse cuenta del riesgo que suponía para el planeta el parque de reactores nucleares de concepción soviética que respondía esencialmente a imperativos de producción nuclear, sin prestar la suficiente atención a las cuestiones de seguridad o de medio ambiente. Así, de 1990 a 1997, la Comunidad Europea destinó 845,5 millones de ecus a los programas de seguridad nuclear, de los que 786,1 se asignaron a través de los Programas PHARE y TACIS. Estos créditos se destinaron a apoyar y a acelerar los programas nacionales de mejoras de la seguridad, pero no a asumir esta responsabilidad en lugar de los países beneficiarios. El valor de la ayuda comunitaria representa aproximadamente el 1% de los gastos que habría que realizar para mejorar adecuadamente las 65 centrales afectadas.

7.1.3. La ayuda comunitaria a la seguridad nuclear se ha llevado a cabo esencialmente en el marco de los Programas PHARE y TACIS y representa el 2% y el 20% respectivamente de los compromisos de estos programas. Estos compromisos se desglosan de la manera siguiente:

- seguridad operativa y ayuda sobre el terreno	38%
- estudios genéricos, seguridad de concepción	21%
- combustibles, residuos y desclasificación	14%
- asistencia a las autoridades de seguridad	10%
- subvención a institutos ruso y ucranio (ISTC y USTC)	10%
- programación, gestión y evaluación	5%
- varios	2%

7.1.4. El marco jurídico de estas acciones lo constituyen los Reglamentos TACIS y PHARE. En cuanto a TACIS, se trata de las Decisiones del Consejo de 15 de julio de 1991, de 19 de julio de 1993 y de 4 de julio de 1996 sobre la ayuda comunitaria a la transición económica, en primer lugar en la Unión Soviética y, posteriormente, para tener en cuenta la evolución política, en Rusia y en los demás Estados Independientes (NEI) y en Mongolia.

7.1.5. En lo que se refiere a PHARE, la reglamentación aplicable es la Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989 relativa a la ayuda económica a Hungría y Polonia con sus sucesivas modificaciones, que hacen extensiva la ayuda a los países de Europa Central y Oriental.

7.1.6. Por último, la Comisión aprueba cada año un programa de seguridad nuclear en el marco de TACIS y PHARE.

7.1.7. Otras reglamentaciones son el Reglamento financiero y sus modalidades de ejecución así como las normas internas de la Comisión en materia de ejecución presupuestaria. Conviene recordar que, no obstante lo dispuesto en el Título IV, la adjudicación de los contratos financiados por la Comunidad en beneficio de los destinatarios de la ayuda exterior se rige por los artículos 113 a 119 del Reglamento financiero. Únicamente los contratos de suministro de servicios adjudicados en interés de la Comisión se rigen por los artículos 56 a 64 bis del Título IV, Sección I, es decir, por las disposiciones ordinarias.

El artículo 118 prevé, entre otras cosas, que:

- 1) los contratos de servicios y las acciones de cooperación técnica se adjudicarán mediante concurso restringido;
- 2) podrá recurrirse a la contratación mediante acuerdo directo, en particular, en los casos siguientes:
  - acciones de escaso volumen o de corta duración,
  - acciones encomendadas a instituciones o asociaciones sin fines lucrativos,
  - acciones que sean continuación de otras ya emprendidas,
  - cuando el concurso haya resultado infructuoso.

7.1.8. En el marco de los Programas PHARE y TACIS, los contratos pueden celebrarse mediante acuerdo directo hasta 200.000 ecus (inicialmente 300.000 ecus).

## **7.2. Estructura organizativa**

7.2.1. La Comisión es el ordenador de los gastos relativos a la seguridad nuclear para los PECO y los NEI. Se habilitó para ello al Comisario responsable de las Relaciones Exteriores. De 1990 a 1997 los Comisarios responsables fueron:

- de 1989 a enero de 1993: Sr. Andriessen,
- de enero de 1993 a enero de 1995: Sir Leon Britain,
- de enero de 1995 a enero de 2000: Sr. van den Broek.

7.2.2. El gestor es la DG IA, que dispone en total, en Bruselas, de 560 funcionarios y agentes (204 funcionarios de categoría A y 29 expertos internacionales destacados) y, más concretamente, la Unidad 1AC5 que está a cargo de la seguridad nuclear y de la coordinación de las intervenciones en el sector Energía. Otras Direcciones Generales tratan cuestiones vinculadas al sector nuclear, así como el servicio común RELEX (SCR), creado en 1998 y constituido, en parte, por funcionarios procedentes de la DG IA.

7.2.3. Un Comité PHARE/TACIS, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión, es consultado sobre los proyectos que le presenta la Comisión. Si este Comité no puede pronunciarse o emite un dictamen negativo, la Comisión puede presentar su proyecto al Consejo.

## **LOS HECHOS**

### **7.3. El informe del Tribunal de Cuentas**

7.3.1. En su Informe Especial nº 25/98 (DOCE C 35/1 de 9.2.1999), sobre las operaciones emprendidas por la Unión Europea en el ámbito de la seguridad nuclear en los Países de la Europa Central y Oriental (PECO) y en los Nuevos Estados Independientes (NEI) (periodo 1990-1997), el Tribunal de Cuentas critica el planteamiento de la Comisión, su gestión de las operaciones y la movilización de los créditos, y pone de manifiesto la escasez de resultados.

7.3.2. Se cuestiona en particular:

- 1) la transferencia excesiva de las responsabilidades de la Comisión en favor de terceros (apartado 6.3.),
- 2) el hecho de que no existan procedimientos de convocatoria de licitaciones en el caso de los contratos con los asistentes sobre el terreno, y que sean raros en el caso de las agencias de abastecimiento (apartado 6.9.) así como el incierto reparto de los trabajos entre el contratista y los subcontratistas (apartado 6.8.),
- 3) un control de la ejecución y un seguimiento de las acciones insuficientes (apartados 4.12 a 4.18.).

La Comisión respondió a estas críticas (documento adjunto al Informe del Tribunal de Cuentas) y comunicó información adicional al Comité de Expertos Independientes.

### **7.4. La delegación de responsabilidad**

7.4.1. La Unidad DG IA, encargada de los programas, no disponía, en número y en cualificaciones, de los recursos humanos necesarios para elaborar los programas de seguridad nuclear, asegurar el seguimiento y controlar la ejecución. Por esta razón, la Comisión delegó algunas de sus responsabilidades en el Twinning Program Engineering Group (TPEG) así como en agencias de abastecimiento, hasta el punto de que el Tribunal de Cuentas calificó de excesivas estas delegaciones, que ponían en peligro la independencia de la Institución.

#### ***El TPEG***

7.4.2. El TPEG se creó el 24 de julio de 1992 ante la voluntad expresa de la Comisión de apoyarse en una estructura única constituida por los productores de electricidad de la Comunidad Europea competentes en el ámbito de los reactores nucleares de agua a presión. El TPEG es un consorcio compuesto por EDF (Francia), TRACTEBEL (Bélgica), MAGNOX (Reino Unido), DTN (España), VGB que representa, por Alemania, a las empresas RWE, KKE y GKN GmbH, ENEL (Italia), GKN (Países Bajos) e IVO/TVO (Finlandia).

7.4.3. El TPEG ha desempeñado un papel importante en la elaboración de los programas. En su Informe Especial, el Tribunal de Cuentas consideró que, en cuanto a la programación, la delegación

de funciones de la Comisión había sido excesiva, lo que afecta a su autoridad y a su independencia (apartado 2.7.).

7.4.4. En su respuesta al Tribunal de Cuentas y al Comité de Expertos, la DG IA precisó que la programación no había sido exclusiva del TPEG sino que la propia Comisión había precisado las líneas estratégicas. Además, los servicios de la Comisión y los expertos de los Estados miembros revisaron las propuestas del TPEG antes de que los programas fueran aprobados por la Comisión, previo dictamen del Comité de Gestión PHARE/TACIS. De hecho, a juicio de la DG IA, el recurso al TPEG ha supuesto un aumento real de la independencia de los expertos, ya que todos los operadores de las centrales nucleares de los Estados miembros, no uno sólo o unos pocos, estaban representados. No obstante, se excluyeron ciertas áreas de su ámbito de actividad, como el control de los materiales nucleares, el reprocesamiento de los residuos nucleares, las autoridades de seguridad y, en cierta medida, la asistencia sobre el terreno.

7.4.5. El TPEG participó en la redacción de la casi totalidad de los Términos de Referencia de los proyectos "seguridad de diseño" en los Programas TACIS 1991 y siguientes y de los Programas PHARE a partir de 1992-1993. Su intervención permitió asegurar la homogeneidad de los proyectos.

7.4.6. A partir de 1996, la reglamentación TACIS prohibió que una empresa que haya participado en la definición de un proyecto participe también en su realización. El TPEG se encontró en la imposibilidad de participar en la elaboración de proyectos cuando sus miembros deseaban concursar para su realización. Por esta razón, fue el Centro Común de Investigación el que estableció los Términos de Referencia de los proyectos "seguridad de diseño" a partir de los Programas 1996 para TACIS y 1998 para PHARE. La intervención del CCI es más antigua, ya que también realizó la totalidad de los proyectos relativos al control de los materiales nucleares desde 1994 y participó en las evaluaciones de TACIS 1991, pero su estatuto anterior no le autorizaba a intervenir más activamente en materia de seguridad nuclear.

7.4.7. El CCI presenta ventajas considerables por su independencia, pero no está en condiciones de satisfacer todas las necesidades necesarias en materia de cualificaciones para la aplicación de los programas. Por ello, la Comisión debe seguir apoyándose en parte en la industria eléctrica nuclear de los Estados miembros de la Unión Europea.

7.4.8. La disolución del TPEG se produjo en enero de 1999.

### ***Las agencias de abastecimiento***

7.4.9. La Comisión ha recurrido frecuentemente a agencias de abastecimiento para la realización de proyectos complejos y de gran envergadura. Para el Tribunal de Cuentas, la interposición de estas agencias entre la Comisión y los operadores de las centrales nucleares europeas encargados de la asistencia sobre el terreno ha complicado la realización de los programas, ha producido retrasos y ha permitido el pago de anticipos excesivos, aumentando de forma artificial el nivel de movilización de los créditos. De hecho, el recurso a las agencias de abastecimiento era inevitable. Los servicios de la Comisión no estaban en condiciones de encargarse de la gestión de los proyectos (convocatoria de licitaciones, seguimiento de las evaluaciones, negociación de los contratos, desembolso de los pagos, etc.), ya que no disponían de los conocimientos técnicos necesarios. La alternativa a las agencias hubiera sido confiar estas tareas a las empresas eléctricas encargadas de la asistencia sobre el terreno, pero en 1993-1994, la DG XX - Control Financiero, juzgó que esta solución no era aceptable, ya que había otorgado demasiados poderes a empresas implicadas en gran medida en el

programa (TPEG). La DG IA decidió, por consiguiente, introducir a las agencias como un contrapeso para que la ayudaran en la administración de los contratos de suministro, obligándolas al mismo tiempo a respetar normas precisas para el suministro.

7.4.10. El procedimiento previsto por el Reglamento financiero es, en cuanto a los contratos de servicios, la licitación restringida. No obstante, los contratos con las agencias de abastecimiento se celebraron mediante acuerdo directo con el fin de mantener la continuidad de las prestaciones. Estos contratos representaban generalmente importes inferiores a los autorizados para la adjudicación de contratos mediante acuerdo directo en los Programas TACIS y PHARE.

7.4.11. Respecto al primer contrato, las prestaciones de las agencias fueron remuneradas sobre la base de honorarios a tanto alzado. Posteriormente, las prestaciones se financiaron mediante un porcentaje fijo vinculado al importe de los equipos. En cuanto a los pagos, se vincularon a las etapas de progreso de los proyectos de suministro. Los honorarios de las agencias dependen también de la complejidad de las prestaciones específicas solicitadas.

7.4.12. Las responsabilidades de las agencias se explicitan en sus contratos respectivos, especialmente en lo que se refiere a la preparación de los expedientes de licitación. Responsables de la neutralidad de las especificaciones, las agencias se encargan, bajo el control de la Comisión, de la apertura de las ofertas, y le presentan el informe final de evaluación así como los documentos contractuales para la adquisición de los equipos. Las agencias trabajan también con los operadores sobre el terreno, que definen las especificaciones técnicas y organizan la evaluación de las ofertas.

7.4.13. Fue en 1996 cuando los procedimientos aplicados a las adquisiciones efectuadas mediante agencias precisaron y normalizaron la descripción del papel de los participantes (Comisión, asesor sobre el terreno, agencia y beneficiarios).

7.4.14. Las agencias ejercen las responsabilidades siguientes:

- verificación de la neutralidad de las especificaciones técnicas,
- organización de las licitaciones y compatibilidad de las ofertas recibidas,
- verificación de los informes de evaluación técnica y financiera,
- preparación de los contratos con el proveedor designado por la Comisión,
- pago de las facturas de conformidad con las disposiciones contractuales.

7.4.15. Una crítica importante del Tribunal de Cuentas se refiere al hecho de que los importes pagados a las agencias forzaban la ejecución presupuestaria en lo que se refiere al volumen de contratos y no reflejaban los contratos efectivos (de 167 millones de ecus pagados, 44,06 millones representan el importe de los contratos celebrados por las agencias en 1997). Además, la mayor parte de estos contratos se habrían celebrado al final del año, lo que supondría una mejora de la utilización de los créditos al final del ejercicio. Por otra parte, los intereses bancarios producidos representan cantidades importantes que no están contabilizadas ni controladas por los servicios de la Comisión.

7.4.16. El Comisario responsable respondió al Comité de Expertos que las operaciones delegadas no son contabilizadas en tiempo real en todos los detalles a nivel de la Comisión. Estas operaciones las examinan los servicios de la DG IA y, posteriormente, el CCI en el marco de informes regulares. En cuanto a los intereses, se contabilizan en estos informes y, posteriormente, se devuelven a la Comisión en el momento de la expiración del contratos con las agencias de abastecimiento.

## **7.5. Los contratos**

### ***Los contratos mediante acuerdo directo***

7.5.1. Desde el comienzo de los programas, la Comisión celebró, sin licitación, en aplicación del apartado 2 del artículo 118 del Reglamento financiero, contratos de servicios por cantidades importantes. De 610 millones de ecus, 192 millones, es decir el 31% de los contratos, se celebraron por acuerdo directo.

7.5.2. La DG IA justificó el recurso a este procedimiento por la naturaleza excepcional del ámbito de intervención. El acuerdo directo se utilizó especialmente para la asistencia sobre el terreno, pues los servicios de la Comisión deseaban recurrir a operadores de centrales de la Unión para contratos relativos a un número importante de instalaciones nucleares.

7.5.3. En su audición por el Comité de Expertos, el Comisario precisó que como norma general los contratos mediante acuerdo directo se referían solamente a los servicios (proyectos de asistencia a las autoridades de seguridad y contratos con las empresas eléctricas de la Unión para la asistencia sobre el terreno) y que, de acuerdo con el Interventor, el control de los costes se efectuó aplicando tasas horarias fijadas sobre la base de los resultados de la veintena de licitaciones lanzadas para los proyectos de "diseño de seguridad" del programa 1991, cuyas evaluaciones se realizaron en febrero-marzo de 1993.

7.5.4. A pesar de las peticiones de los operadores de centrales nucleares, las tasas se mantuvieron sin modificaciones desde el principio. Al no haberse demostrado que los costes eran demasiado elevados, los servicios de la Comisión consideran haber protegido los intereses financieros comunitarios.

7.5.5. Dado que el volumen de actividades era la variable de ajuste, este volumen se describió de forma detallada en los términos de referencia que se examinaron caso por caso. Se analizaron y debatieron los presupuestos antes de la celebración de los contratos, pero los medios jurídicos de control de los contratos no son específicos para los programas nucleares ya que son idénticos para todos los contratos TACIS y PHARE.

### *El marco de excepciones aceptado por la DG XX - Control Financiero*

7.5.6. El 12 de julio de 1994, el Interventor aceptó un marco de excepciones propuesto por la DG IA y basado en una tipología de contratos en materia de seguridad nuclear como justificación para autorizar excepciones sin el acuerdo previo del Interventor. Los contratos en cuestión son los siguientes:

- Contratos de ingeniería

7.5.7. Estos contratos permiten mejorar el parque nuclear del Este mediante la introducción del saber técnico europeo. Incluso si la mayoría de estos contratos puede celebrarse tras una licitación restringida, aproximadamente en el 20% de los casos resultó necesario el acuerdo directo para el seguimiento de operaciones de proyectos anteriores o por razones técnicas que llevaron a la institución a dirigirse a un contratista particular debido a sus conocimientos técnicos en una tecnología específica.

- Contratos de equipo

7.5.8. Esta categoría de contratos, la segunda en importancia, exige excepciones, bien debido al número limitado de proveedores, lo que obliga a recurrir a licitaciones restringidas y no a licitaciones abiertas, bien por que sea necesario, por razones de características técnicas o de urgencia, contratar mediante acuerdo directo. Los contratos de equipos se celebraron mediante acuerdo directo esencialmente para las piezas de recambio respecto a las cuales era imposible cambiar de proveedor.

- Contratos con las autoridades de seguridad

7.5.9. En cuanto a los contratos de servicios, sería inadecuado organizar una licitación: las autoridades de seguridad y de reglamentación de la Unión son asociaciones sin fines lucrativos o de derecho público y cada una de ellas representa un sistema técnico particular, Si, tras una licitación, se eligiera un socio único europeo, el sistema transferido al Este constituiría el primer tramo de un contrato que posteriormente estaría cautivo. Para evitar este problema, los cinco contratos anuales, que representan de 8 a 10 millones de ecus, se celebraron mediante acuerdo directo con un grupo de estas autoridades nacionales, que habían decidido aunar sus conocimientos y que les permitió suministrar una asistencia coherente y equilibrada.

- Contratos de asistencia sobre el terreno

7.5.10. Habida cuenta del número limitado de operadores nucleares en la Unión Europea y del poco interés manifestado por los operadores occidentales por este tipo de acciones, los contratos celebrados inicialmente se hicieron mediante acuerdo directo y se prorrogaron sobre esta misma base. Se trataba en 1994 de nueve contratos, que representaban un volumen anual de 15 a 18 millones de ecus.

- Contratos de conocimientos técnicos o estudios

7.5.11. Este tipo de contratos representa aproximadamente 6 millones de ecus y 100 contratos por año para suministrar servicios de asistencia técnica a la Comisión con el fin de ayudarla a preparar el programa de seguridad nuclear, elegir las mejores opciones operativas y hacer el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Estos contratos se celebraron mediante acuerdo directo con el TPEG, consorcio multinacional de operadores nucleares, creado a iniciativa de la Comisión.

- Contratos de asociación de empresas (joint venture)

7.5.12. Debido a su naturaleza, estos contratos, basados en la noción de asociación, sólo pueden celebrarse mediante acuerdo directo.

7.5.13. Las excepciones a los procedimientos habituales de licitación se justifican por:

- la situación oligopolística: en este caso se puede preferir una licitación restringida a una licitación en régimen abierto, a condición de que todas las empresas susceptibles de ejecutar el contrato figuren en la lista de empresas consultadas,
- la urgencia del caso,
- razones técnicas, cuando una empresa puede ejecutar el contrato.

### ***Los contratos mediante licitación***

7.5.14. En cuanto a los dos tercios de los contratos restantes, el Tribunal de Cuentas consideró que determinadas licitaciones tendían a dar la apariencia de una situación de competencia satisfactoria pero que de hecho la Comisión se encontraba en una situación de casi monopolio o de oligopolio que favorecía los acuerdos directos. En estos casos, hubiera sido necesario controlar los precios resultantes de las licitaciones por procedimientos alternativos (desglose y análisis de los precios o contratos marco) (apartado 5.12.).

7.5.15. En sus respuestas al Comité de Expertos Independientes, el Comisario responsable reconoció que esta situación se había producido, pero en un caso particular, referido a un beneficiario que deseaba mejorar una instalación de incineración de residuos radiactivos. Existían contratos entre la central y una empresa desde comienzos de los años 90, contratos celebrados fuera de TACIS. La Comisión podía elegir entre solicitar una excepción para celebrar un contrato mediante acuerdo directo con la empresa o intentar ampliar las posibilidades potenciales mediante licitación. Para no solicitar excepciones cuando podía organizarse una licitación, la Comisión optó por esta última solución. Sólo se registró una oferta y el contrato se celebró con el licitador inicial. El Comisario subraya que se trataba de un contrato de obras, mientras que el Programa TACIS sólo prevé contratos de servicios o de abastecimientos. La alternativa para la DG IA hubiera sido abandonar el proyecto.

### ***La subcontratación con los organismos del Este***

7.5.16. En su informe, el Tribunal de Cuentas señala que los contratos de estudios sobre la seguridad de diseño recurren en gran medida a los institutos de diseño rusos a través de subcontratos y que los pliegos de condiciones de los subcontratos con frecuencia recogen literalmente los del contrato principal, por lo que es extremadamente difícil evaluar las cargas de trabajo respectivas de los contratistas de la Unión Europea y rusos (apartado 5.19.). Ahora bien, el reparto entre contratistas y subcontratistas es esencial, ya que los honorarios de los expertos de Occidente son mucho más elevados que los de los expertos del Este de competencia equivalente. El Tribunal de Cuentas concluyó que las modalidades de la subcontratación entrañan el riesgo de permitir a los contratistas de la Unión Europea obtener márgenes importantes e incontrolables (apartado 2.12.).

7.5.17. Ante el Comité de Expertos, el Comisario responsable respondió que el planteamiento, especialmente para los contratos de estudios del Programa TACIS 1991, consistía en imponer a los licitadores, para los subcontratos, un importe a tanto alzado fijado por la Comisión sobre la base de un dictamen técnico de expertos de la Unión Europea. En todos los casos salvo en uno este importe fue aceptado por los subcontratistas rusos.

7.5.18. Los contratistas principales elegidos mediante licitación negocian los subcontratos, sobre la base de un presupuesto impuesto por la Comisión. Durante las negociaciones, casi todas las empresas adoptan el mismo planteamiento, es decir, incluir en el subcontrato condiciones generales similares a las de contrato principal y modalidades de pago basadas en la presentación escalonada de informes o de datos por la parte rusa. A continuación, la Comisión da instrucciones al TPEG para que defina, de la forma más detallada, en la fase de redacción de los términos de referencia, las tareas respectivas del contratista principal y del subcontratista. En 1993, los pliegos de condiciones establecieron sistemáticamente un reparto preciso: el importe máximo asignado para las tareas de los subcontratistas rusos se definió siempre en carga de trabajo o en presupuestos subcontratados, en el momento de la aceptación de los pliegos de condiciones por el beneficiario.

## **7.6. Ejecución y seguimiento de los proyectos**

### ***Ejecución de los proyectos***

7.6.1. En lo que se refiere a la ejecución de los proyectos, según el Tribunal de Cuentas, al final del ejercicio de 1997, de 52 proyectos vinculados a la asistencia sobre el terreno de los programas 1992 a 1994 se habían realizado 14 y se habían anulado 11.

7.6.2. El Comisario responsable explicó al Comité de Expertos que la necesidad de comprometer los importes globales cada ejercicio tras el dictamen del Comité de gestión había conducido frecuentemente a adoptar los presupuestos por instalación, antes de que se hubiera elaborado un contenido detallado de los proyectos. En consecuencia, la viabilidad de los proyectos de equipos era tanto más incierta cuanto que la demanda se refería generalmente a un equipo inadaptado, difícil de realizar en el contexto local. Para los beneficiarios, el aspecto relativo al equipo pesado prima a menudo sobre las consideraciones de organización y de sensibilización a las cuestiones de seguridad, que los beneficiarios consideraban que eran tenidas excesivamente en cuenta por los europeos.

7.6.3. La importante desproporción entre los presupuestos para la asistencia sobre el terreno y los de proyectos concretos vinculados a esta asistencia (apartado 5.11.) se explica por el hecho de que, en lo que se refiere a la asistencia general de la operación, el gasto es siempre inmediato (intercambio de conocimientos operativos mediante seminarios de formación, periodos de prácticas en Europa y una presencia casi permanente de expertos occidentales en las instalaciones). El suministro de equipos, por su parte, se produce después de largos debates entre los técnicos en las instalaciones y los socios rusos y ucranios. Los pagos, por su parte, se efectúan aún más tarde, después del envío de las facturas, y encuentra problemas vinculados a diferencias de especificaciones técnicas y formalidades administrativas como las aduanas.

7.6.4. El Tribunal de Cuentas señala igualmente el retraso en la aplicación de las decisiones presupuestarias en contratos (63% de las dotaciones) y en pagos (37%). Los porcentajes son aún más escasos en el caso de Tchernobyl (20% y 8% respectivamente) (apartado 5.22.).

7.6.5. El Comisario responsable respondió al Comité de Expertos que, para mejorar esta situación, la DG IA había introducido las modificaciones siguientes:

- preparar mejor los términos de referencia antes de la adopción de los programas de acción;
- anular los proyectos cuyo comienzo se hubiera retrasado indebidamente;
- aumentar el tamaño medio de los proyectos y disminuir el número.

7.6.6. En efecto, a principios de los años 90, se daba prioridad, bajo la presión del Parlamento Europeo y del Consejo, a la organización inmediata de acciones en función de las solicitudes de los países beneficiarios. Estas solicitudes eran dispersas y de pequeña magnitud. Sólo sobre esta base, algunos años más tarde, la Comisión pudo reaccionar, incluso anulando algunos proyectos.

7.6.7. En cuanto a Tchernobyl, el proyecto sólo pudo comenzar después de que las negociaciones con Ucrania sobre el cierre de la central hubieran progresado suficientemente.

## *El seguimiento de los proyectos*

7.6.8. El seguimiento de los proyectos se efectuó mediante misiones de los funcionarios de la Comisión y de los expertos bajo contrato. Además, para cada uno de los proyectos, los servicios de la Comisión habían realizado controles a lo largo de todo el proceso mediante:

- la preparación de la ficha del proyecto presentada a un grupo de expertos y, posteriormente, al Comité de gestión,
- la verificación del pliego de condiciones,
- la preparación de la lista de empresas que se habían de consultar y del expediente técnico de licitación,
- el control de la evaluación de las ofertas y de la negociación del contrato,
- la verificación de los informes de progreso del contratistas, asesoría técnica del CCI o de otros servicios de la Comisión,
- la negociación y preparación de eventuales adiciones al contrato,
- la autorización de pagos o la aprobación de facturas.

7.6.9. Los proyectos de las agencias de abastecimiento son también controlados por el "task-manager" sobre el terreno en los países beneficiarios.

7.6.10. Los instrumentos para el seguimiento de los programas a nivel central son los siguientes:

- la base de datos Désirée, un instrumento de gestión financiera y de contabilidad analítica que permite el seguimiento por programa (país y temática), acción, proyecto y contrato,
- un cuadro de mandos que permite la gestión financiera preventiva con el mismo grado de detalle que la base Désirée,
- una base de datos central para el seguimiento de los proyectos, que suministra información cualitativa de síntesis por país y por programa.

7.6.11. La contabilidad de Désirée refleja fielmente todos los contratos efectivos de TACIS firmados con los contratistas. Sólo los contratos de suministro adjudicados por las agencias de abastecimiento no están registrados en Désirée, pero cada licitación y cada contrato preparado y adjudicado por las agencias de abastecimiento es objeto de un control de la Comisión en el marco del procedimiento de pago.

7.6.12. El Programa TACIS 1992 preveía un presupuesto de un millón de ecus para la gestión y la coordinación de los proyectos por una Unidad de Gestión Conjunta basada en Moscú (Joint Management Unit, JMU). Esta unidad, compuesta por agentes del ministerio de Energía Atómica (MINATOM), de la autoridad de seguridad (GAN), de los operadores de las centrales nucleares (REA), de otras organizaciones rusas y de expertos occidentales, debía velar por la correcta ejecución de las acciones TACIS y facilitar las relaciones con las instituciones occidentales. La necesidad de esta estructura se puso de manifiesto una vez más en el Programa TACIS 1993. En octubre de 1997, los representantes del Ministerio ruso de Energía Atómica expresaron su decepción ante la falta de progreso en la creación de la JMU. En noviembre de 1997 se celebraron contratos para financiarla hasta el 30 de septiembre de 1997, contratos a cargo de los programas 1994 y 1996.

El Tribunal de Cuentas considera que la falta de JMU en Moscú había impedido el seguimiento continuo de los programas en Rusia hasta el final de 1997.

7.6.13. En su respuesta al Tribunal, la Comisión indicó que la JMU se había establecido para ayudar a las autoridades rusas a coordinar su participación en el programa de seguridad nuclear, especialmente en la fase de definición de estos programas, y como centro de intercambio de información. Ante el Comité de Expertos, el Comisario responsable precisó que la creación de la JMU había encontrado dificultades debido a que el MINATOM no estaba dispuesto a poner a disposición locales y personal, salvo en el caso de compensación financiera de TACIS, a pesar de la definición de la JMU como unidad mixta, y porque el coordinador ruso, socio oficial del conjunto del Programa TACIS, era contrario a la creación, al margen de la unidad de coordinación, de una estructura específica para el sector nuclear.

## CONCLUSIONES

### **7.7. Conclusiones**

#### ***Observación preliminar***

7.7.1. Se plantean dos cuestiones principales:

- la cuestión de los recursos humanos, tanto a nivel de la asignación de recursos como de la gestión,
- la cuestión de las licitaciones y adjudicaciones de contratos mediante acuerdo directo en un sector oligopolístico o casi monopolístico.

#### ***Problemas de personal***

7.7.2. Para gestionar problemas de tal complejidad, la Comisión no dispone de recursos humanos suficientes ni en número ni en cualificaciones. Los agentes destinados a los programas de seguridad nuclear se benefician de contratos de trabajo de duración determinada, limitados a tres años como máximo para los expertos nacionales destacados y de uno a tres años para los auxiliares. Debido a esta renovación permanente, los agentes deben formarse en el momento de su entrada en funciones, y cuando abandonan la institución su saber desaparece con ellos. Esta pérdida de memoria no se compensa, siempre debido a falta de personal, con una conservación y un archivo suficiente de los expedientes.

7.7.3. Además, los servicios encargados de la ejecución de los programas de seguridad nuclear no están agrupados, lo que impone grandes esfuerzos de coordinación sin garantía de resultados. Por esta razón, en 1998 se creó un grupo interservicios que reunía a funcionarios de la DG IA, de la DG II - Asuntos Económicos y Financieros, de la DG XI - Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, de la DG XII - Ciencia, Investigación, Desarrollo y Centro Común de Investigación, de la DG XVII - Energía y del Centro Común de Investigación.

7.7.4. La Comisión considera que con la creación de un grupo interservicios y del servicio común RELEX (SCR), con la utilización de los recursos disponibles en el CCI y la creación de la JMU en Moscú, se mejoraría la realización de los programas. No obstante, la complejidad de las estructuras

y su dispersión llevan al Comité de Expertos a interrogarse sobre la eficacia de las soluciones adoptadas por la Comisión.

### ***Adjudicación de contratos***

7.7.5. A pesar de las respuestas proporcionadas por la Comisión, se mantiene el problema de la adjudicación de los contratos con los industriales de la Unión Europea, frente a un mercado oligopolístico, e incluso monopolístico, debido a la necesidad de repartir los contratos entre los Estados miembros, con riesgos de acuerdo extremadamente alto. Que los contratos se concluyan mediante licitaciones o mediante acuerdo directo, deja abierta la cuestión de la capacidad de la Comisión para proceder a análisis de costes adecuados, efectuados por servicios técnicos especializados, y para prever, en los contratos, los instrumentos jurídicos para controlar los costes a posteriori.

7.7.6. La respuesta de la Comisión en cuanto a la fijación de las tasas horarias sobre la base de la veintena de licitaciones lanzadas en 1991 no ha aportado una respuesta suficientemente pertinente a esta cuestión.

### **7.8. Responsabilidades de los Comisarios**

7.8.1. Del examen realizado por el Comité de Expertos Independientes, exclusivamente sobre la base del reciente informe del Tribunal de Cuentas, de las respuestas de la Comisión y de la entrevista con el Comisario responsable, se deriva que nada permite afirmar, en el estado actual del expediente, que la realización de los programas de seguridad nuclear en los países del Este haya dado lugar a fraudes o a irregularidades graves.

# **8 .    L O S    C A S O S    D E "FAVORITISMO"**

## 8. LOS CASOS DE "FAVORITISMO"

*El Comité de Expertos ha examinado la situación de todos los Comisarios denunciados en particular por la prensa, para determinar, de conformidad con el mandato que se le ha conferido, si son fundadas y hay favoritismo, o si los comisarios han resultado difamados.*

### **8.1. Expediente de la Sra. Cresson**

*La Sra. Cresson ha sido objeto de numerosas denuncias tanto en la prensa como en medios parlamentarios. El Comité se centrado en el problema del Sr. Berthelot.*

### **HECHOS**

#### ***Vínculos entre la Sra. Cresson y el Sr. Berthelot***

8.1.1. La Sra. Cresson expresó el deseo de utilizar las competencias del Sr. Berthelot en el seno de la Comisión. En varias ocasiones ha admitido que el Sr. Berthelot formaba parte, en el momento de los hechos examinados, desde hacía tiempo de su círculo de amigos y conocidos.

8.1.2. Así, en su intervención ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, el 28 de octubre de 1998, la Sra. Cresson declaró que "*conozco en efecto al Dr. Berthelot desde hace muchos años... Deseaba aprovechar sus opiniones como Comisaria europea en el marco de la preparación del Quinto programa marco de Investigación y Desarrollo. Cuando expliqué a mis servicios que deseaba disponer para la preparación de este programa de un consejero independiente con perfil científico, experiencia en el terreno y, sobre todo, con mi confianza para que me diera sus puntos de vista sobre las reformas iniciadas, me indicaron como adecuado el estatuto de "científico visitante"... Me parece pues totalmente legítimo... acudir, como responsable político, a consejeros externos, algunos de los cuales conozco bien...*".

#### ***El contrato con la DG XII: 1.9.95 - 28.2.97***

8.1.3. Antes de ser contratado por la Comisión, el Sr. Berthelot, sólo en el año 1995, suscribió dos contratos: uno con ANVAR (véase más adelante), otro con la Sociedad Parkington Enterprises Limited, cuya sede social se encuentra en Irlanda, que parece vinculado al grupo Perry Lux.

8.1.4. El texto jurídico aplicable al contrato con la DG XII -Directrices administrativas aplicables a los visitantes científicos en el marco de los programas de investigación gestionados por la DG XII/CCI- prevé que "*pueden ser admitidos como "visitantes científicos"...*:"

- a) los profesores de universidad o establecimientos de enseñanza superior científica,*
- b) el personal científico de alto nivel de otras organizaciones de investigación".*

8.1.5. Del currículum vitae del Sr. Berthelot, tal como figura en la DG XII, no resulta que pertenezca a alguna de las dos categorías citadas. El Sr. Berthelot declara en este currículum presentado en el momento de su contratación, bajo el apartado "funciones actuales" que se encuentra "encargado de misión ante la ANVAR (Agence National de Valorisation de la Recherche", con sede en París. Ahora bien, resulta simplemente que entre el 6 de marzo y el 30 de junio de 1995, disponía

de un contrato de experto con este organismo, con la finalidad de perfilar mejor el enfoque de la Comisión frente al ANVAR, su imagen y las necesidades de los usuarios. Más concretamente, los artículos 1 y 2 de este contrato definen su objeto como un estudio que debe responder a la cuestión de "*cómo puede ANVAR convertirse en un asociado natural de la Comisión de la Unión Europea, y, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad, ser un agente eficaz en la aplicación de los programas comunitarios*".

8.1.6. La carta de contratación remitida por la DG XII al Sr. Berthelot el 26 de julio de 1995 cita en su referencia: "*su candidatura espontánea*". Este compromiso tenía una duración inicial de 6 meses y llevaba la firma del Director General adjunto de la DG XII. No estaba prevista misión específica alguna en esta carta, en contradicción con lo previsto en las directrices; en efecto, el apartado 3 del artículo 1 del texto jurídico citado prevé que "*el tema de las actividades del visitante será previamente fijado por el Director competente*".

8.1.7. El Interventor de la Comisión (DG XX) dio su visado el 20 de julio de 1995 a la propuesta de compromiso.

8.1.8. El contrato se prorrogó una primera vez hasta el 31 de agosto de 1996 reproduciendo las mismas disposiciones financieras y administrativas. Una segunda prórroga, en las mismas condiciones, se produjo el 28 de febrero de 1997. Las dos cartas fueron firmadas igualmente por el Director General adjunto citado.

8.1.9. El artículo 7.7 del texto aplicable citado anteriormente prevé que "*el científico visitante está obligado a remitir al Director General... en un plazo de un mes después del término de la visita un informe sobre la actividad de que haya tratado la misma*". Ahora bien, la documentación presentada por la Comisión a este efecto al Comité de Expertos contiene numerosas notas, muy diversas, a veces técnicas, otras veces muy difusas y políticas, dirigidas todas ellas directamente a la Sra. Cresson y elaboradas tanto durante el período de contrato, como una vez terminado éste. Pero esta documentación no contiene ningún informe con carácter formal, en el sentido del citado artículo, sobre la actividad objeto de la visita.

Por otra parte, estas notas, hasta un total de diez, no llevan ningún sello de entrada, ni número de registro. Estas notas, comenzando por las más recientes son las siguientes:

1. Programa científico de IAVI -Iniciativa Rockefeller Sida- (18.3.97);
2. Participación de los Estados miembros en los programas relativos a las ciencias de la vida de los Tercer y Cuarto PMIDT -programas marco de investigación y desarrollo tecnológico- (17.12.96);
3. Comparación de los resultados científicos de la UE, Estados Unidos y Japón en las ciencias y tecnologías de la vida (15.10.96);
4. ¿Por qué las ciencias y las tecnologías de la vida deberían ocupar un lugar importante en el Quinto PMIDT? (16.7.96);
5. Investigación, innovación y desarrollo económico -el ejemplo del Poitou-Charentes (8.7.96);
6. Algunos signos inquietantes en la evolución de las inversiones europeas en la I+D farmacéutica (11.6.96);
7. Más allá del mito del capital riesgo (19.3.96);
8. Diferencias estructurales en el desarrollo de la biotecnología en Estados Unidos y en Europa (30.1.96);
9. El sida en Tailandia (18.12.95);

## 10. Las vacunas vivas atenuadas (30.10.95).

Este conjunto de notas, correspondiente a un año y medio de trabajo, totalizan apenas 24 páginas. Procede señalar que la nota de 8.7.96 contiene, como anexo 1, un listado de 13 de abril "*desplazamientos a Châtellerault*" (ciudad de Poitou-Charentes), con fecha y lugar de la visita (entre enero y final de mayo de 1996). El anexo 2 de esta última nota contiene una lista de la "*financiación comunitaria de la investigación en Poitou-Charentes en 1996*".

8.1.10. En total, y durante el período de este contrato, el Sr. Berthelot parece haber efectuado 17 misiones, 13 de las cuales a Châtellerault, 1 a Issoudun (en Poitou-Charentes) y la última a Marsella; dos de ellas, al parecer, no se produjeron. En las solicitudes de orden de misión y bajo el epígrafe "asunto", el Sr. Berthelot citaba siempre la misma frase: "*ejecución de tareas específicas a petición directa de la Sra. Comisaria*". En total, el Sr. Berthelot utilizó al menos 41 días en órdenes de misión a Châtellerault, por tanto con cargo al presupuesto comunitario.

8.1.11. Hasta el 2 de octubre de 1997, el Interventor adjunto, tras una auditoría interna a la DG XII, no se interesó por la candidatura, los trabajos realizados y el informe final del científico visitante de que se trata, tras lo cual envió una carta a la DG XII.

A pesar de varios recordatorios, ésta no dio respuesta a la citada carta hasta el 27 de abril de 1998: se limita a constatar que el informe final solicitado no figura en el expediente y alega graves problemas de salud del interesado. El Interventor adjunto recuerda, mediante nota de 30 de junio de 1998, que desearía conocer igualmente los demás elementos del expediente solicitados, particularmente "*los detalles relativos a los lugares y naturaleza de las misiones efectuadas por el interesado, incluyendo las que han sido objeto de los pagos en las fechas de...*"; la DG XII responde el 30 de julio de 1998.

### ***El contrato con el CCI: 1.3.97 - 31.12.97***

8.1.12. Este contrato se celebró por un año, pero fue rescindido anticipadamente por causa de enfermedad. A diferencia del contrato anterior, el texto jurídico aplicable al segundo -directrices administrativas aplicables a los científicos visitantes del Centro Común de Investigación- prevé un tercer apartado con este texto:

*"c) cualquier otra persona de alto nivel científico y cuyos conocimientos puedan utilizarse ventajosamente en el CCI en el marco de los trabajos científicos cuya ejecución se le haya confiado"*.

8.1.13. En efecto, la administración de la Comisión confirma, en su carta de 24 de marzo de 1998, en respuesta a observaciones del Interventor que "se ha reconocido al Sr. Berthelot un estatuto de científico visitante de conformidad con la letra c) del artículo 1...".

8.1.14. También a diferencia del contrato anterior, en la propuesta de contrato formulada por el Director General al jefe de la Unidad de Recursos Humanos del CCI, el primero sugiere que "*teniendo en cuenta el nivel de competencia y de experiencia del Sr. Berthelot, procede aumentar sus emolumentos en un 25%*". Esto corresponde al apartado 3 del artículo 2 de las directrices administrativas citadas, según las cuales "*a propuesta del Director del Instituto de Acogida, el Director General del CCI podrá autorizar excepcionalmente el incremento del importe de los emolumentos en un 25% por razones derivadas del nivel de competencia y de experiencia del científico visitante*".

8.1.15. También a diferencia del contrato anterior, esta vez, la administración especifica una *"breve descripción del trabajo planificado: participar en estrecho contacto con el Gabinete de la Sra. E. Cresson y la propia Comisaria en la preparación del Quinto programa marco y de programas específicos en el ámbito de las ciencias de la vida. Ocuparse de las relaciones con determinados entornos nacionales de investigación, en particular franceses... trabajo en el programa: intercambios de puntos de vista con la Comisaria. Participación en las reuniones de la Comisión y en el exterior..."*; este documento de la administración especifica también que *"el Sr. Berthelot ha sido seleccionado, de conformidad con el procedimiento de aprobación actualmente en vigor, para un período de visita..."*; estos términos, así como el citado incremento de emolumentos, se confirman mediante carta de compromiso remitida al interesado el 29 de enero de 1997 y visada por el Interventor (DG XX).

8.1.16. El 11 de diciembre de 1997, el Sr. Berthelot comunica al Director General en funciones *"un breve resumen de mis campos de actividad"* y le informa de su estado de salud (accidente cardíaco padecido en abril de 1997) con objeto de rescindir el contrato. El resumen citado consiste en tres apartados muy difusos y diversos en los que se cita el sida, la escuela de la segunda oportunidad y el vehículo eléctrico. Con la misma fecha, el destinatario de la carta citada *"agradece al Sr. Berthelot todas las informaciones que me ha comunicado... tengo interés en agradecerle todos los esfuerzos que ha desplegado usted para alentar la investigación europea"*.

#### ***Actuación del Interventor adjunto***

8.1.17. El 14 de septiembre de 1998, el Interventor adjunto se dirige al Interventor para informarle de sus trámites ante la DG XII y el CCI y considera que *"es difícil no llegar a la conclusión de que las misiones de científico visitante en 1996 y 1997 del Sr. Berthelot representaban -al menos en esencia- medios para remunerar al consejero de la Sra. Cresson, en el marco de las funciones de ésta como alcaldesa de Châtellerault. Se trata, a menos que se pruebe lo contrario, de malversación de bienes sociales, teniendo en cuenta que los créditos del presupuesto comunitario no pueden utilizarse para financiar la remuneración u otros gastos de un consejero de un alcalde en un Estado miembro de la Comunidad"*.

8.1.18. Mediante carta de 8 de noviembre de 1998, el Interventor adjunto citado presenta un proyecto de carta al Interventor, para los directores generales de la DG XII y del CCI, solicitándoles sus observaciones sobre un cierto número de puntos y *"considerar si podría prepararse una orden de recuperación total o parcial de los pagos a los que se refieren los anexo III y IV (importes abonados por contratos de la DG XII e importes abonados por contratos del CCI)"*. Este proyecto de carta no parece haber sido enviado por el Director General de la Intervención a los directores generales competentes.

8.1.19. Hasta el 7 de diciembre de 1998, el Director General del CCI no se dirige al Sr. Berthelot para rogarle que le *"haga llegar en el plazo más breve posible una copia de cualquier información, dictamen, informe o documento de reflexión que haya transmitido ya sea a la Sra. Cresson ya sea a su Gabinete"*. Una carta casi idéntica con la misma solicitud se dirige al Jefe de Gabinete de la Sra. Cresson.

8.1.20. De hecho, esta solicitud tardía de informaciones es una mera consecuencia de un intercambio de correspondencia iniciado con una carta del Interventor adjunto de 1 de diciembre de 1997 por la que se pide al Director General citado informaciones sobre el expediente. Esta primera carta fue completada por otra de 20 de febrero de 1998 en la que el Interventor adjunto pide

especialmente que se le precisen *"las cualificaciones específicas y la experiencia de la persona de referencia que demuestre las condiciones de científico visitante... y si su carta de 11.12.97 puede considerarse un informe..."* Pide también que se le *"explique por qué el CCI propuso un contrato de 12 meses después de que la persona de referencia ya había pasado 18 meses como científico visitante en la DG XII, teniendo en cuenta que la directriz limita la duración de las visitas a un máximo de 24 meses"*.

8.1.21. La esposa del Sr. Berthelot responde el 10.1.99 al Director General del CCI comunicándole que *"debido a la hospitalización prolongada de mi marido... me encuentro en la imposibilidad de dar respuesta a sus preguntas. Mi marido podrá responderle él mismo cuando mejore su estado"*.

## **EVALUACIÓN**

### ***Síntesis y discusión de los cargos***

8.1.22. Los cargos objetivos que pueden imputarse a los compromisos del Sr. Berthelot por cuenta de la Comisión son los siguientes:

#### ***La contratación***

8.1.23. En primer lugar, compromiso manifiestamente irregular por su primer contrato en la DG XII, porque contradice las normas a pesar de las necesidades (aparentemente en el punto de conexión entre el aspecto científico y el de gestión) del Comisario. Por otra parte, puede deducirse, al contrario, que no había fundamento para el contrato en la DG XII puesto que el contrato con el CCI se fundó en la letra c) de las directrices internas, condición que no existía en el primer contrato. Por otra parte, su contrato de cuatro meses con la ANVAR no podía en ningún caso justificar su contratación por la DG XII, tal como se desprende de la exposición de hechos. Por lo demás, no se fijó en el primer contrato el objeto de las prestaciones.

8.1.24. El contrato con ANVAR no puede variar tampoco el carácter injustificado de su contratación en el CCI, puesto que tampoco puede atribuirle la cualificación de *"cualquier otra persona de alto nivel científico"*. En efecto, no se encuentra en la carrera profesional del Sr. Berthelot (desde 1958 hasta 1992) huella alguna de un pasado de carácter científico. Por lo demás, en comparación con los CV de los otros "científicos visitantes" se llega a la conclusión de que el caso del Sr. Berthelot resiste muy difícilmente.

En definitiva, ambos contratos son irregulares por falta de fundamento jurídico, lo que habría debido conducir a declarar inadmisibles las candidaturas del Sr. Berthelot.

#### ***Duración de los compromisos***

8.1.25. La duración de los compromisos en la Comisión es excesiva puesto que el contrato con el CCI llevaba a la duración total de los contratos en la Comisión a 30 meses (18 en la DG XII y 12 en el CCI), mientras que los apartados 4 y 5 del artículo 1 de las directrices limitan la duración de estos contratos a un máximo de 24 meses.

## *Las misiones*

8.1.26. Concentración casi exclusiva de las misiones en Châtellerault. En este punto esencial del expediente, consideramos que es particularmente inverosímil que estas misiones se justifiquen en interés de la Comisión. Esto permite presumir con gran fundamento (a pesar de la citada nota de 8 de julio de 1996) que las misiones se hicieron esencialmente en interés personal de la Sra. Cresson, entonces Alcaldesa de esa ciudad. Aparece en esta situación una confusión de intereses entre el estatuto de Comisaria y el de Alcaldesa de la Sra. Cresson.

## *Inexistencia de prestaciones*

8.1.27. Finalmente, la inexistencia de prestaciones mínimas de calidad que interesen a la Comisión y, en particular, de un informe final. En efecto, una comparación con los informes proporcionados normalmente por los científicos visitantes hace destacar claramente esta inexistencia.

8.1.28. Esta inexistencia de prestaciones mínimas suscita la cuestión de una posible recuperación de las cantidades indebidamente abonadas por ausencia de contraprestaciones por parte del Sr. Berthelot al nivel exigido. En todo caso, las cantidades percibidas durante su enfermedad y en la medida en que el interesado estaba ausente, parecen no tener ninguna justificación, teniendo en cuenta que debía estar cubierto por su régimen de seguridad social y su pensión. En efecto, la carta de compromiso citada del CCI, remitida el 29 de enero de 1997, preveía en su penúltimo apartado que "*en lo que se refiere a la cobertura social, se requiere un documento certificado de su afiliación a un régimen de seguro de enfermedad durante el período de visita. También se exige un seguro contra los riesgos de accidente que puedan ocurrir durante el mismo período*", lo que corresponde al artículo 6 de las directrices administrativas aplicables.

En total, la Comisión ha abonado unos 5,5 de francos belgas directamente al Sr. Berthelot (contratos con la DG XII y el CCI), que deben recuperarse.

## *Insuficiente cumplimiento del procedimiento administrativo*

8.1.29. En su intervención ante la Comisión de Control Presupuestario de 28 de octubre de 1998, la Sra. Cresson declaraba que "*la designación del Sr. Berthelot como científico visitante obtuvo el visado del Interventor... Si resultan cualificadas y se respetan los procedimientos, no hay inconveniente en dar curso a las recomendaciones, a condición de que respeten estrictamente las normas aplicables para todo el mundo, tanto respecto al procedimiento administrativo como respecto a las cualificaciones*".

8.1.30. Del expediente resulta que el procedimiento administrativo (carta de contratación, propuesta de compromiso, visados del Interventor, etc.), se siguió sin obstáculos en el interior de la Comisión y que las decisiones -por ejemplo de compromiso- que sirven de fundamento al expediente, fueron adoptadas, al menos desde un punto de vista formal, directamente por los responsables de la DG XII y del CCI, sin que aparezca en los documentos intervención alguna de la Sra. Comisaria. La infracción de determinados aspectos -esenciales- de las directrices administrativas internas sólo fue alegada a finales de 1997 por el Interventor, con motivo de auditorías "a posteriori".

8.1.31. En estas circunstancias, a la vista de que las distintas instancias administrativas se han inclinado, habría que dilucidar la parte de responsabilidad que incumbe a la administración de la Comisión (DG XII, CCI y DG XX - Intervención) y la que incumbe a la Sra. Cresson. ¿Es razonable

pensar que el procedimiento administrativo hubiera podido llegar a término si se hubiera tratado de una persona que no perteneciera al entorno de la Sra. Cresson?

8.1.32. Así pues, a la luz de las numerosas deficiencias del expediente administrativo que examinamos, parece inverosímil poder responder afirmativamente.

### ***Un aspecto difícilmente justificable: las misiones en Châtellerault***

8.1.33. Las misiones en Châtellerault (la casi totalidad de las efectuadas) pueden justificarse difícilmente desde el exclusivo punto de vista comunitario, sin consideración por el significado de esta ciudad y sus vínculos con la Sra. Comisaria, de la que era alcaldesa hasta finales de 1997.

8.1.34. Aún más teniendo en cuenta que, tal como se expone en la relación de hechos, los objetos de las órdenes de misión eran simplemente "*ejecución de tareas específicas a petición de la Sra. Comisaria*".

Es difícilmente comprensible, en efecto, que Châtellerault y su región sea casi el único centro de interés de un científico visitante encargado en teoría de ámbitos muy amplios, como atestiguan al menos las citadas notas, remitidas a la Sra. Comisaria.

La nota citada de 8 de julio de 1996 (sin registro de entrada ni de ningún otro tipo), que constituye en teoría la culminación de los trabajos llevados a cabo durante las misiones a Châtellerault sólo contiene 7 páginas (sin los anexos) muy difusas, esquemáticas y sin datos concretos. Su valor añadido no es en absoluto evidente. En definitiva, puede considerarse difícilmente como la contrapartida de los más de 40 días dedicados a las misiones en la región.

En definitiva, estas misiones pueden considerarse como la prueba del carácter ficticio de las tareas de "consejero científico" en principio atribuidas al Sr. Berthelot y ponen de manifiesto la falta de contraprestaciones de interés comunitario por parte de este último.

### ***Un caso de favoritismo***

8.1.35. En conclusión, nos encontramos aquí con un caso cierto de favoritismo. Una persona, cuyo perfil no correspondía a los distintos puestos para los que fue candidata, resultó sin embargo contratada. Las prestaciones realizadas son manifiestamente insuficientes en cantidad, calidad y pertinencia. La Comunidad "no ha obtenido nada a cambio de su dinero".

8.1.36. Por otra parte, la persona contratada trabajó principalmente como colaborador personal de la Comisaria y existen sólidas presunciones de que lo haya sido a menudo de forma escasamente relacionada con las actividades europeas de la Comisaria.

8.1.37. Las autoridades administrativas competentes firmaron contratos y el Interventor dio su visado a priori. A pesar de la ausencia de fundamento jurídico, parece que no hubo titubeos por parte de ninguno.

8.1.38. El respeto de la forma no exonera de su responsabilidad a los que sacan ventaja, tanto si se trata del empleador (Sra. Cresson) como del empleado (Sr. Berthelot). Más bien al contrario, tratándose de uno de sus amigos, la Sra. Cresson, en su calidad de Comisaria, habría debido ejercer una mayor vigilancia a lo largo de este asunto.

## **8.2 Expediente del Sr. Liikanen**

### *Dos contratos firmados por la Sra. Liikanen*

8.2.1. Dos contratos firmados por la Sra. Liikanen con los servicios de la Comisión (DG V) han sido objeto de críticas en la prensa y de varias preguntas escritas por parte de los diputados europeos.

8.2.2. En activo desde 1973, la Sra. Liikanen es funcionaria de STAKES, el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo finés para cuestiones sanitarias y sociales, desde 1994. Ha desempeñado sus funciones en calidad de jefa de proyecto, primero en Finlandia y después, desde el 1 de septiembre de 1996, en la Oficina de enlace Stakes-Unión Europa, en Bruselas.

8.2.3. La Sra. Liikanen a firmado o cofirmado dos contratos con la Comisión:

#### *1<sup>er</sup> contrato*

8.2.4. En el marco del programa para la igualdad de oportunidades, la Comisión acordó una subvención en 1994 por un importe de 6.000 ecus, teniendo en cuenta el importe estimado del proyecto, a la asociación finesa Women 96 Network, presidida por la Sra. Liikanen. Esta subvención concernía a un programa destinado a promover el aspecto de la igualdad de oportunidades en el debate finés sobre la cuestión europea. El proyecto duró trece meses, desde septiembre de 1995 a octubre de 1996, y la Comisión, que debía subvencionarlo por un importe de 6.000 ecus, abonó, teniendo en cuenta el coste real del proyecto, 4.970 ecus.

8.2.5. La Sra. Liikanen no ha percibido ninguna remuneración en el marco de este proyecto.

#### *2<sup>o</sup> contrato*

8.2.6. Este segundo contrato se llevó a cabo sobre la base de una licitación lanzada en 1994, cuando la actual Comisión no estaba en funciones. El proyecto fue seleccionado por la DG V en 1995, pero por razones de disponibilidad presupuestaria, el contrato no se firmó hasta 1996, para el período del 1 de febrero de 1996 al 1 de noviembre de 1997. La Sra. Liikanen lo cofirmó, en calidad de jefa de proyecto, con la directora general de Stakes. Su objetivo era la situación de las mujeres de edad avanzada (situation of elderly women SEW) y estaba subvencionado por un importe de 243.000 ecus. El proyecto se desarrollo en asociación con Grecia, Irlanda y Portugal y coordinado por la Sra. Liikanen, en calidad de agente de la Oficina de enlace de Bruselas.

8.2.7. Teniendo en cuenta el coste total del proyecto, la Comisión lo financió por un importe de 207.779 ecus. El proyecto se ha completado y sus resultados han sido publicados.

8.2.8. También han sido señalados por el Comisario Liikanen los pagos relacionados con la participación de su esposa en una reunión de expertos, es decir: un pago de 2.600 francos belgas, correspondientes a un viaje en tren para asistir a una reunión de dos días organizada por la DG XXII, y un pago de 6.000 francos belgas, efectuado por la DG IX en 1998 por su intervención en una conferencia organizada por la DG X en enero de 1998.

8.2.9. El Stakes ha celebrado varios contratos con la Comisión los cuales no implicaban a la Sra. Liikanen.

8.2.10. El Comité de Expertos ha constatado que la Sra. Liikanen tiene una vida profesional totalmente independiente de la de su marido y que las acusaciones concernientes, tanto al Sr. como a la Sra. Liikanen, no están fundamentadas.

### **8.3. Expediente del Sr. Marín**

#### *El nombramiento de la esposa del Sr. Marín en la Comisión*

8.3.1. Las críticas formuladas contra el Sr. Marín conciernen al nombramiento de su esposa para un grado elevado de la categoría B.

8.3.2. La Sra. Ortiz Bru, esposa del Sr. Marín, es funcionaria de la Comisión de grado B2.

8.3.3. Con ocasión de la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, el Consejo aprobó el 12 de diciembre de 1985 el Reglamento nº 3517/85 por el que se instituían medidas particulares y temporales concernientes al reclutamiento de funcionarios españoles y portugueses. El artículo 2 de este Reglamento preveía que los nombramientos para empleos de los grados intermedios y superiores de cada categoría serían decididos después de un concurso basado sobre títulos. La Comisión utilizó esta posibilidad para la provisión de puestos de los grados intermedios de varias categorías y organizó el concurso COM/B/612 para una reserva de reclutamiento de asistentes de nacionalidad española, que daba acceso a la carrera B3/B2.

8.3.4. El Comité de Expertos ha examinado el anuncio de concurso, el informe del tribunal y la lista de reserva. Ha constatado lo siguiente:

- Se registraron 377 candidaturas, fueron convocadas a una entrevista 99 personas y el jurado inscribió a 48 laureados en la lista de reserva. De éstos, 29 figuran en la lista 1 (administración general, escindida en dos grupos de mérito, el primero con 7 laureados y el segundo con 22). La Sra. Ortiz Bru figura en el segundo grupo de mérito. Todos los candidatos del primer grupo han sido reclutados. El nombramiento de la Sra. Ortiz Bru tuvo lugar el 1 de octubre de 1988.

8.3.5. El Comité de Expertos, tras haber examinado las cualificaciones de la Sra. Ortiz Bru ha constatado que respondían a las condiciones requeridas por el anuncio de concurso, en consecuencia, considera que el reclutamiento de esta funcionaria para el grado B3 ha estado libre de irregularidad.

### **8.4 Expediente del Sr. PINHEIRO**

#### *Caso de la Sra. Pinheiro*

8.4.1. El 13 de febrero de 1993, la representación permanente portuguesa presentó a la DG IX (personal y administración) la candidatura de la Sra. Pinheiro, profesora en la Universidad de Minho. Teniendo en cuenta sus cualificaciones y sus trabajos de investigación científica y técnica, que han sido objeto de numerosas publicaciones, la Sra. Pinheiro fue destinada como experta nacional en la Comisión desde el 5 de mayo de 1993 al 4 de mayo de 1994; este destino fue prorrogado en dos ocasiones por períodos de un año, el último de los cuales ha finalizado el 4 de mayo de 1996 de conformidad con el Reglamento interno aplicable.

8.4.2. Esta operación se ha efectuado sin gastos para la Comisión. La Sra. Pinheiro ha sido remunerada por su empresario portugués. La Comunidad no le ha abonado las dietas diarias ni le ha reembolsado los eventuales gastos de viaje a los que tienen derecho los expertos nacionales con destinos provisionales siempre que demuestren gastos que justifiquen dichos reembolsos.

8.4.3. El Comité de Expertos ha constatado que las acusaciones concernientes a la situación de la Sra. Pinheiro en la Comisión carecen de fundamento.

#### *Caso del cuñado del Sr. Pinheiro*

8.4.4. El Sr. Pinheiro ha mencionado ante el Comité de Expertos el caso de su cuñado, Sr. Vieira Paisana.

8.4.5. La experiencia profesional del Sr. Vieira Paisana se ha desarrollado esencialmente como miembro o jefe de gabinete de varias Secretarías de Estado en Portugal, y de 1986 a 1996, como consejero en la representación permanente portuguesa en la Unión Europea. Desde abril de 1996 el Sr. Vieira Paisana es miembro del gabinete del Comisario Pinheiro responsable de las relaciones exteriores con los países de África, Caribe, Pacífico y Sudáfrica.

8.4.6. Ante el Comité de Expertos, el Comisario ha indicado que la remuneración del Sr. Vieira Paisana en la representación portuguesa era ligeramente superior a la que le abona la Comisión.

8.4.7. El Comité de Expertos ha considerado que el Sr. Vieira Paisana, debido a su experiencia profesional como jefe de gabinete y, posteriormente, durante 6 años en el seno de la representación portuguesa, tenía las cualificaciones necesarias para ocupar un empleo en uno de los 6 puestos asignados al gabinete del Comisario.

8.4.8. El Comité ha constatado que el reclutamiento del Sr. Vieira Paisana no estaba afectado de irregularidad ninguna. Estima, sin embargo, que hubiera sido más prudente, por parte del Sr. Pinheiro, el no contratar a su propio cuñado.

### **8.5. Expediente del Sr. Santer**

#### *La Générale des Métaux Précieux y Off-Shore Ecologies Ltd*

8.5.1. El Sr. Santer ha sido acusado por la prensa, en particular en un artículo en el que se comunicaba una información previa que, al parecer, habría iniciado la fiscalía luxemburguesa. Dicha información se refería a la regularidad, desde el punto de vista de la legislación luxemburguesa, de las actividades comerciales de una empresa (la Générale des Métaux Précieux) cuyos fundadores y socios habrían creado, al parecer, otra sociedad extraterritorial en Irlanda, la empresa Off-Shore Ecologies Ltd. Esta última desearía situarse favorablemente en la perspectiva de las grandes obras de desmantelamiento de las plataformas petrolíferas en el Mar del Norte que beneficiarán de ayudas comunitarias. El nombre del Presidente Santer y de su hijo figuran, al parecer, como posible presidente honorífico y como asesor jurídico, respectivamente, en un documento preparatorio relativo a la empresa Off-Shore Ecologies Ltd.

8.5.2. Previa investigación, la fiscalía del Tribunal de Distrito de Luxemburgo ha desmentido oficialmente estas afirmaciones que ha calificado de caprichosas. También ha señalado que no había

ninguna investigación en curso sobre el Sr. Santer o algún miembro de su familia y que no existía ningún elemento que pudiera justificar dicha medida.

8.5.3. El Sr. Santer ha enviado al Comité la carta de la fiscalía del Tribunal de Distrito de Luxemburgo y las actas relativas a la investigación sobre las empresas GMP y Off-Shore Ecologies. El examen de estos documentos pone de manifiesto que las afirmaciones recogidas por la prensa carecen de fundamento.

8.5.4. Por último, según un periodista, la justicia luxemburguesa investiga sobre los intereses inmobiliarios de la esposa del Sr. Santer que, "de una forma u otra" tendría una participación en empresas que gestionan edificios utilizados por la Comunidad Europea. El ministro de Justicia luxemburgués ha desmentido estas afirmaciones en un comunicado de 8 de enero de 1999.

8.5.5. El Comité considera que las acusaciones formuladas contra el Sr. Santer carecen de fundamento.

## **8.6. Expediente de la Sra. Wulf-Matthies**

### *El nombramiento del Sr. Vogel*

8.6.1. El Sr. Vogel fue contratado por la DG XVI en calidad de experto jurídico para el gabinete de la Sra. Wulf-Mathies, que ha reconocido que conocía al Sr. Vogel desde hacía tiempo. Éste firmó un contrato de agente auxiliar de un año de duración con destino en la DG XVI. El contrato fue firmado por el Director General de la DG IX - Personal y Administración.

8.6.2. El Sr. Vogel es jurista. Primero ejerció como juez en un tribunal laboral y desde 1994 enseña derecho laboral, ambiental y de productos alimenticios con vistas a su integración en la política de medio ambiente.

8.6.3. En la Comisión, el Sr. Vogel examinaba asuntos jurídicos en el marco de los Fondos estructurales, sobre todo en lo que se refiere a la política ambiental y a la aplicación de sanciones en casos de incumplimiento.

8.6.4. Ante el Comité de Expertos Independientes, la Sra. Wulf-Mathies explicó que el Sr. Vogel había sido contratado por la DG XVI para ser su asesor jurídico, porque necesitaba un colaborador independiente de los servicios para estudiar nuevos caminos en las relaciones con los Estados miembros con el fin de reforzar el papel de la Comisión haciendo un mayor uso de las posibilidades de sanción. El Comité admitió esta explicación, pero considera que si la Sra. Wulf-Mathies quería contratar al Sr. Vogel debería haberlo hecho para uno de los puestos de su Gabinete. La contratación del Sr. Vogel por la DG XVI para el Gabinete de la Sra. Wulf-Mathies, aunque admisible en cuanto al fondo, en última instancia podría considerarse como un procedimiento inadecuado.

# **9. CONCLUSIONES**

## 9. CONCLUSIONES

### **9.1. El mandato del Comité y el ámbito de sus investigaciones**

La tarea principal del Comité de Expertos Independientes, según se define en su mandato, es *"tratar de establecer hasta qué punto la Comisión, como órgano colegiado, o Comisarios concretos, son específicamente responsables de los recientes ejemplos de fraude, mala gestión o nepotismo planteados en los debates del Parlamento"* (véase apartado 1.1.4.).

9.1.2. Con objeto de cumplir este mandato, el Comité ha examinado detalladamente una serie de casos específicos, todos los cuales, en mayor o menor medida, son de dominio público y han sido planteados en debates parlamentarios. Durante el breve período de existencia del Comité, se han sometido a su atención muchos otros casos que merecen ser examinados con atención, algunos muy recientes. No ha sido posible, en el margen de tiempo de que ha dispuesto el Comité, investigar estos casos para los fines del presente informe. Las conclusiones que siguen se basan exclusivamente en el material incluido en el cuerpo del informe y no hacen referencia a ninguna información ajena a estos casos. Si es posible dentro del mandato del Parlamento para la segunda fase del trabajo del Comité, éste aprovechará la oportunidad para examinar más atentamente el material adicional en su segundo informe.

9.1.3. En este informe, el Comité, por razones de confidencialidad, ha evitado por lo general nombrar a personas concretas: sólo se identifican por su nombre personas jurídicas o Comisarios actualmente en ejercicio, a quienes el Comité ha entrevistado.

### **9.2. Responsabilidad de la Comisión y de los Comisarios**

#### *Observaciones generales*

9.2.1. A través de una serie de audiencias y durante su examen de los expedientes, el Comité ha observado que los Comisarios a veces alegan que desconocían lo que estaba ocurriendo en sus servicios. Sin duda, casos de fraude y corrupción en la Comisión han pasado "desapercibidos" a nivel de los propios Comisarios.

9.2.2. Aunque estas afirmaciones, si son sinceras, absolverían claramente a los Comisarios de responsabilidad personal directa por los casos individuales de fraude y corrupción, representan un grave reconocimiento de incumplimiento en otro aspecto. El hecho de que los Comisarios aduzcan ignorancia en relación con problemas que a menudo eran bien conocidos en sus servicios, incluso a nivel de los más altos funcionarios, equivale a admitir una pérdida de control de las autoridades políticas sobre la administración que se supone que dirigen. Esta pérdida de control implica, en principio, una grave responsabilidad, tanto para los Comisarios individualmente como para la Comisión en su conjunto.

9.2.3. El Comité no ha descubierto casos en los que un Comisario estuviese personal y directamente implicado en actividades fraudulentas. Ha encontrado sin embargo ejemplos en los que los Comisarios o la Comisión en su conjunto son responsables de casos de fraude, irregularidades o mala gestión en sus servicios o ámbitos de responsabilidad. Además, el Comité no ha hallado

pruebas de que ningún Comisario se haya beneficiado económicamente como consecuencia de alguno de estos fraudes, irregularidades o mala gestión.

*Los casos concretos examinados por el Comité*

9.2.4. En el **caso TURISMO** el Comité constató que la Comisión y los sucesivos Comisarios competentes son conjuntamente responsables de formular y tratar de ejecutar una política para la que no existían recursos y sobre la que era extraordinariamente difícil ejercer un control eficaz. También deben ser considerados responsables de no haber reaccionado durante un largo período a los claros signos que advertían que habían surgido graves problemas en la Unidad de Turismo. El Comisario responsable de personal en la anterior Comisión debe asumir la responsabilidad de no haber sido capaz de aplicar sanciones disciplinarias adecuadas con respecto a uno o dos funcionarios a quienes esto concernía principalmente. Por último, la Comisión en su conjunto es responsable de haber aplazado durante dos años una respuesta positiva a las peticiones de levantamiento de la inmunidad de tres altos funcionarios, de haber adoptado una actitud excesivamente indulgente con respecto a los defectos de gestión y la mediocre apreciación del Director General de la DG XXIII y de haber persistido en no informar al Parlamento Europeo del verdadero estado de la situación durante muchos años.

9.2.5. En el **caso MED**, el Comité ha constatado que el Sr. MARÍN, el Comisario responsable, actuó rápida y correctamente en respuesta a la detección de irregularidades, conflictos de intereses y falta de control. La principal crítica que se hace al Sr. MARÍN es que dejó pasar demasiado tiempo entre la detección de los problemas por parte del Tribunal de Cuentas y el inicio de una investigación administrativa (20 meses). El Comisario que precedió al Sr. Marín debe cargar con una mayor responsabilidad, pues presidió la creación de unas estructuras de gestión que posteriormente dieron origen a la situación que se ha descrito. Su falta es de omisión: no gestionó correctamente la ejecución de los programas MED en circunstancias de elevado riesgo. La Comisión en su conjunto merece fuertes críticas (como en otros casos que se revisan) por lanzar un programa nuevo de gran importancia política y elevado coste sin contar con los recursos, especialmente de personal, para llevarlo a cabo.

9.2.6. En el **caso ECHO**, la principal responsabilidad a nivel de los Comisarios concierne a la cuestión del personal. El Sr. MARÍN fue informado de la presencia en ECHO de personal irregular y, a pesar de haber dado instrucciones por escrito para que se remediara esta situación, fue inducido a tolerar esta situación durante varios años, principalmente como consecuencia de la falta de respuesta a sus repetidas peticiones de personal adicional. Esto permitió que ECHO estuviera expuesto al fraude y a las irregularidades que ocurrieron. Sin embargo, no hay indicios de que el Sr. MARÍN tuviera conocimiento de fraude alguno. Durante las investigaciones que siguieron, el Sr. MARÍN y la Sra. BONINO señalaron que no estaban al corriente del sujeto de la investigación de la UCLAF. Sea como fuere, el resultado de esto fue que transcurrió largo tiempo antes de que salieran a la luz los hechos y se adoptasen medidas para remediar la situación. También en este caso la Comisión en su conjunto debe ser considerada responsable porque puso en marcha una importante iniciativa política sin dar al servicio interesado, ECHO, los medios para ejecutar dicha política.

9.2.7. En el **caso LEONARDO**, la Comisaria CRESSON no actuó respondiendo a conocidas irregularidades, graves y continuas, durante varios años, comenzando con la auditoría realizada por la DG XXII en 1994 del programa precedente, seguida por varios informes de la DG XXII y la DG XX. En el caso de la auditoría de la DG XX de 1998, comparte con el Interventor la responsabilidad de no haber finalizado informes de auditoría preparados por la DG XX sobre los cuales se hubieran

podido tomar medidas. De manera más general, la Comisaria responsable debe asumir una amplia responsabilidad por la laxitud del control ejercido por la DG XXII sobre la Oficina de Asistencia Técnica, la mala comunicación y los deficientes mecanismos de control interno dentro de los servicios de la Comisión implicados. La Sra. CRESSON tiene además una grave responsabilidad por no haber informado, pese a tener perfecto conocimiento de los hechos, al Presidente de la Comisión y, a través de él, al Parlamento Europeo de los problemas para ejecutar Leonardo I cuando el Parlamento tenía que tomar una decisión para aprobar Leonardo II. Finalmente, se puede criticar de nuevo a la Comisión en su conjunto por la escasez de financiación que es la causa de la necesidad de delegar responsabilidades del sector público en asesores externos.

9.2.8. En el *caso de la OFICINA DE SEGURIDAD*, el Comisario responsable, Sr. SANTER, actuó con rapidez después de que las denuncias de fraude aparecieran en la prensa. Dicho esto, si el Presidente de aquella época hubiera dado curso a los resultados de la auditoría que se remontan a 1993, se hubiera permitido identificar mucho antes la naturaleza de los problemas en la Oficina de Seguridad. La principal responsabilidad del Sr. SANTER en este caso es que ni él, que es nominalmente responsable de la Oficina de Seguridad, ni su Gabinete, tuvieron un interés significativo en su funcionamiento. En consecuencia, no se ejerció supervisión y se permitió que se desarrollase un "Estado dentro del Estado" con las consecuencias descritas en este informe.

9.2.9 En el *caso de la SEGURIDAD NUCLEAR*, la principal responsabilidad que menciona el Comité, que afecta a la Comisión en general y a los sucesivos Comisarios, es el defecto común a varios de los casos examinados, es decir, asumir el compromiso de un nuevo ámbito político sin disponer de los recursos para realizar su tarea.

#### *Denuncias de favoritismo examinadas por el Comité*

9.2.10. En cuanto a los *CASOS DE FAVORITISMO* de Comisarios concretos que han sido examinados por el Comité, éste llega a las conclusiones siguientes:

- En el caso de la Sra. CRESSON, el Comité opina que la Comisaria es responsable de un caso de favoritismo. Hubiera debido velar atentamente por que el reclutamiento de uno de sus colaboradores próximos se efectuase respetando todos los criterios de regularidad. Además, hubiera debido emplear a esta persona exclusivamente en interés de la Comunidad.
- En el caso de la Sra. WULF-MATTHIES, el Comité ha constatado que ésta ha reclutado a un colaborador personal para un trabajo de interés comunitario, pero utilizando un procedimiento inadecuado.
- En el caso del Sr. PINHEIRO, el Comité ha constatado que el procedimiento conforme al cual fue reclutado su cuñado era correcto y que el trabajo efectuado por éste era de interés comunitario. Pero el Comité está convencido de que en ningún caso un Comisario debe contratar para su Gabinete a uno de sus allegados.
- En los *OTROS CASOS* el Comité no ha encontrado justificación para las acusaciones de favoritismo dirigidas contra los Comisarios LIKANEN, MARÍN y SANTER.

### **9.3. Evaluación a la luz de las normas de comportamiento correcto**

9.3.1. La Comisión y los Comisarios deben actuar con completa independencia, en interés general de la Comunidad, y con integridad y discreción sobre la base de determinadas normas de comportamiento. Éstas, como señaló el Comité en las páginas iniciales de este informe (apartado 1.5.4.), forman parte de un núcleo común de "normas mínimas en la vida pública" aceptado en los órdenes jurídicos de la Comunidad y de los Estados miembros. El Comité encontró casos en los que no se ha podido descubrir irregularidad, y menos aun fraude, en el sentido de que no se ha violado ninguna ley o reglamentación, pero los Comisarios permitieron, o fomentaron, algún comportamiento que, pese a no ser ilegal *per se*, no era aceptable.

9.3.2. Este es, evidentemente, el caso cuando se trata de favoritismo. Muy a menudo, el nombramiento de una persona que forma parte de los amigos íntimos o del "entorno" de un Comisario para un puesto bien remunerado en la Comisión, o la concesión de un contrato de asesoría igualmente bien remunerado, infringe las normas existentes. Esto ocurre cuando se incluye a la persona en cuestión en una categoría de personal para la que carece de las cualificaciones necesarias. Sin embargo, incluso cuando no se dan estas irregularidades y no se infringe ninguna norma, los Comisarios deben abstenerse de nombrar a cónyuges, familiares próximos o amigos, incluso a aquellos con las cualificaciones adecuadas, para puestos para los que no se ha llevado a cabo un procedimiento de concurso o licitación. En estos casos debería existir siempre al menos la obligación de señalarlo en el curso del proceso de nombramiento.

9.3.3. Los principios de apertura, transparencia y responsabilidad (véase apartado 1.5.4.) se encuentran en la base de la democracia y son los auténticos instrumentos que permiten que ésta funcione adecuadamente. La apertura y la transparencia implican que el proceso de toma de decisiones a todos los niveles sea lo más accesible a la opinión pública y responsable ante ésta. Implica que se conozcan las razones de las decisiones que se han adoptado o no se han adoptado y que quienes toman dichas decisiones asuman la responsabilidad de las mismas y estén dispuestos a aceptar las consecuencias personales si posteriormente se demuestra que dichas decisiones han sido erróneas. Por ejemplo, las licitaciones deben ser mucho más abiertas y transparentes: todo candidato debe poder saber por qué no se ha elegido su oferta y por qué se ha preferido a otra.

9.3.4. El Comité considera que la relación entre Comisarios y Directores Generales no siempre cumple esta norma. La separación entre la responsabilidad política de los Comisarios (en lo que respecta a decisiones políticas) y la responsabilidad administrativa del Director General y los servicios (en lo que respecta a la ejecución de las políticas) no se debe exagerar. Opina el Comité, como se ha señalado anteriormente, que los Comisarios deben tratar continuamente de estar informados acerca de los actos y omisiones de los Directores Generales de quienes son responsables, y que los Directores Generales deben mantener informados a sus Comisarios de todas las decisiones importantes que adopten, o de las que tengan conocimiento. Este requisito de información mutua implica que se debe esperar que los Comisarios sepan lo que ocurre en sus servicios, al menos a nivel de Director General, y sean responsables de ello.

9.3.5. Dentro del mismo espíritu, el Comité desea subrayar el imperativo, para todos los que trabajan en las Instituciones comunitarias, de que nunca puede considerarse aceptable ninguna estrategia de encubrimiento. No se debe ocultar información a otras instituciones, como el Parlamento, o a otros funcionarios, especialmente a los Comisarios, cuando dichas informaciones han de desempeñar una función en el proceso de toma de decisiones. Esto se aplica asimismo a información que aún no se ha sometido enteramente a procedimientos que son a menudo

contradictorios y prolongados (como en el caso de los informes de auditoría). Esta información se ha de compartir en una fase temprana, por supuesto bajo el signo de la confidencialidad, con los funcionarios, servicios, direcciones o Comisarios que deben tener conocimiento de todos los hechos con vistas a las decisiones que se han de adoptar o preparar.

#### **9.4. Reformas que se han de estudiar**

9.4.1. Desde el comienzo de los años 1990, la Comisión ha visto aumentar considerablemente sus responsabilidades de gestión directa. De institución de reflexión y de propuesta, se ha transformado en una institución de ejecución. Paralelamente, la cultura administrativa y financiera, el sentido de las responsabilidades individuales, la conciencia de la necesidad de respetar las reglas de buena gestión financiera, no han evolucionado con la misma rapidez. La alta jerarquía, concretamente, ha seguido interesándose más por los aspectos políticos que por el trabajo de gestión. La Comisión Santer, es cierto, ha iniciado una serie de medidas para acelerar el cambio de mentalidad. Sin embargo, durante el examen de los expedientes específicos que tratan de la gestión directa de la Comisión, el Comité ha percibido claramente las insuficiencias que aún persisten.

9.4.2. La mayoría de los Comisarios escuchados por el Comité han alegado falta de recursos humanos como causa principal del recurso a los minipresupuestos, OAT y otras formas de asistencia externa y de reclutamiento auxiliar. Sin embargo, la Comisión dispone de la posibilidad de hacer las propuestas que estime necesarias en materia de organigrama, en el momento en que presenta su anteproyecto de presupuesto a la autoridad presupuestaria. Por esta razón le parece al Comité que las excusas formuladas en cuanto a la insuficiencia de recursos humanos, se encuentran en contradicción con las decisiones adoptadas por la propia Comisión, de mantener un presupuesto riguroso desde 1995.

9.4.3. Nadie discute que la Comisión ha tenido que enfrentarse en el curso de los últimos años a numerosos desafíos nuevos, como la preparación de ampliaciones sucesivas, las crisis humanitarias y el problema de los refugiados, la crisis de las vacas locas, etc.

En sus nuevas prioridades de gestor, la Comisión tenía que optar entre las prioridades, lo cual no ha hecho, prefiriendo utilizar fondos comunitarios (incluso ilegalmente) para asegurar la adecuación entre los objetivos que había que alcanzar y los medios que se habían de poner a disposición. El recurso a la asistencia externa (OAT y otros) es la prueba de que la Comisión no ha tomado la iniciativa de adaptar sus recursos humanos (redistribución, provisión de puestos vacantes).

9.4.4. El Comité estima que era responsabilidad colectiva de los Comisarios adoptar una posición colegiada frente a los problemas de recursos humanos constatados por los Comisarios de forma individual, con objeto de evitar un ataque a la integridad de la función pública europea acompañado de un perjuicio moral y económico denunciado por los servicios de control interno, por una parte, por las instituciones investidas de competencias de control (Tribunal de Cuentas y Parlamento) por otra y, finalmente, por la prensa.

#### *Una discordancia con graves consecuencias*

9.4.5. En el origen de las dificultades encontradas en cada uno de estos expedientes se halla la discordancia entre los objetivos asignados a la Comisión, en el marco de la nueva política decidida

por el Consejo y el Parlamento, a propuesta de la Comisión, y los medios que la Comisión ha podido (o ha sabido) utilizar al servicio de esta nueva política.

9.4.6. La reasignación de los efectivos existentes no ha sido posible por varias razones: la compartimentación de las Direcciones Generales, la existencia de tantos feudos como Comisarios, el sentimiento muy extendido de que un cambio de destino decidido por la AIPN sin el acuerdo del interesado equivale a un castigo, no lo han permitido. El aumento de los créditos para auxiliares, en el presupuesto de funcionamiento de la Comisión, hubiera podido constituir una solución parcial.

9.4.7. El Comité de Expertos no ha encontrado por ninguna parte indicios de ningún intento de la Comisión de evaluar a priori el volumen de los recursos necesarios en el momento de la discusión de una nueva política entre las instituciones de la Comunidad.

9.4.8. El Comité no ha tenido tiempo de reflexionar sobre la gestión del personal, ni sobre eventuales modificaciones del Estatuto. Sin embargo, ha observado que varios Comisarios le han manifestado espontáneamente su convicción de que no será posible ninguna mejora seria del funcionamiento del servicio sin una reflexión en profundidad sobre estos puntos.

9.4.9. En lo concerniente a los modos de organización, se constata la misma incapacidad de anticipar: la Comisión no ha estudiado por adelantado las condiciones en las que se debería ejercer cada nueva política ni ha tratado de adoptar en consecuencia las disposiciones necesarias.

La Comisión ha reaccionado sobre la marcha, sin doctrina y sin visión de conjunto, por una parte contratando a personal temporal o interino, por otra recurriendo a la subcontratación a las OAT.

9.4.10. Los contratos de prestación de servicios han sido adjudicados con frecuencia en condiciones discutibles, favorecidas por la imprecisión y la dispersión de los textos que rigen la adjudicación de contratos, así como por la debilidad de la CCOC.

#### *Los mecanismos de control*

9.4.11. Se plantea la cuestión principal: ¿por qué los mecanismos de control y auditoría no han permitido rectificar a tiempo las desviaciones?

9.4.12. El auditor externo (el Tribunal de Cuentas) ha presentado, en relación con la mayor parte de los casos examinados, informes claros y pertinentes (por ejemplo en 1992 y 1996 para el Turismo, en 1996 para MED y ECHO). Pero sólo una de las dos ramas de la autoridad presupuestaria (el Parlamento) los ha examinado eficazmente.

9.4.13. En el seno de la Comisión, los mecanismos de auditoría y de control interno no han funcionado de manera eficaz. El Comité considera que ésta es una cuestión fundamental. Para analizarla hay que diferenciar bien la auditoría y el control previo.

9.4.14. El control previo se manifiesta mediante el procedimiento del visado, del que es responsable la DG XX; este procedimiento, tal como se utiliza actualmente en el seno de la Comisión, funciona muy mal. La mayoría de las irregularidades que ha podido constatar el Comité contaban con un visado favorable del Control financiero.

9.4.15. La auditoría interna se realiza en el seno de una pequeña célula dentro de la DG XX. Sus prestaciones, como ha podido constatar el Comité, son con frecuencia satisfactorias. Pero no cubren a tiempo todos los asuntos que habría que examinar. Este servicio no es capaz de ejercer el control en las operaciones que tienen por objeto corregir la situación. La UCLAF, que no forma parte de la DG XX, es cada vez más solicitada para investigaciones puramente internas de la Comisión, en competencia con la auditoría interna, lo cual perjudica a la autoridad de ésta.

9.4.16. Control previo y auditoría interna son actividades cuyas técnicas y preocupaciones divergen totalmente. Mantenerlas a las dos en el interior de una misma Dirección General es una cuestión que merece reflexión. La auditoría interna debe desempeñar una función de apoyo eficaz, al servicio de la Comisión, para que ésta ejerza sus responsabilidades. Para esto, los recursos humanos de la auditoría interna deberían incrementarse considerablemente. Además, la auditoría debe funcionar de forma independiente.

9.4.17. En general, los procedimientos contradictorios de la auditoría interna llevan demasiado tiempo y se prestan al debilitamiento de las constataciones. Deberían estar enmarcados por normas rigurosas: pasado un plazo imperativo (del orden de 1 a 2 meses) el servicio auditado que no haya respondido a un preinforme debería saber que la auditoría publicará su evaluación sin la respuesta del servicio.

#### *La UCLAF*

9.4.18. La situación de la UCLAF en el seno de la Comisión es un poco ambigua. La UCLAF no debe ser un servicio de auditoría interna: no entra en sus capacidades, teniendo en cuenta las cualificaciones profesionales de la mayoría de sus agentes. En la actualidad, parece existir competencia entre los dos servicios de auditoría interna. La UCLAF debe, junto a la auditoría interna, pero de forma distinta, cumplir una misión que le es propia. Esta función consiste en examinar en el exterior y en el interior de la Comisión, a partir de los informes de auditoría (desde la fase de preinforme) o de otras fuentes de información disponibles, todas las situaciones que conciernen a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, establecer expedientes destinados a ser transmitidos a las autoridades judiciales de los Estados miembros y hacer un seguimiento de estos expedientes a lo largo del procedimiento.

9.4.19. El funcionamiento de la UCLAF, según ha podido constatar el Comité al examinar los asuntos tratados, no corresponde completamente a este esquema. Su intervención frena a veces los procedimientos sin que exista siempre un beneficio real.

#### *Las investigaciones administrativas y disciplinarias*

9.4.20. Con objeto de descubrir irregularidades o fraudes, las investigaciones administrativas son un procedimiento informal que la Comisión utiliza con frecuencia, sobre todo cuando se trata de funcionarios de alto rango. En general se le confían a un Director General en ejercicio o, a veces, a un grupo de tres. Aunque consciente del interés que puede existir por reunir de este modo elementos sólidos con vistas a un eventual procedimiento disciplinario, el Comité pone en guardia contra su multiplicación de estas investigaciones y la utilización que se hace de las mismas. En efecto, ha constatado que a menudo se inician demasiado tarde y duran demasiado, para obtener resultados a veces insuficientes. Incluso, en ocasiones, las investigaciones actúan como elemento disuasorio e impiden pasar al procedimiento disciplinario.

9.4.21. Los procedimientos disciplinarios son raros, aunque el Comité ha constatado un incremento reciente de su número. Se han encontrado casos en los que se hubieran debido iniciar y no se ha hecho. Esto concierne en particular a funcionarios de muy alto rango, a los cuales se ha aplicado generosamente y sin dudarle el artículo 50 del Estatuto (cese por interés del servicio), lo que les ha permitido partir con la cabeza alta provistos de una confortable indemnización.

9.4.22. En segundo lugar, los procedimientos disciplinarios son tardíos y lentos. Esta constatación se une a lo que se ha dicho antes en relación con los puntos débiles del Control financiero, de la auditoría interna, de la UCLAF, de las investigaciones administrativas y de la mezcla de sus actividades. Es difícil detectar responsabilidades individuales en el seno de la Comisión y de sus servicios.

9.4.23. Finalmente, los consejos de disciplina proponen sanciones demasiado leves, que la AIPN duda en agravar, a pesar de tener derecho a ello. El Comité considera que la imposibilidad en que se encuentra la administración de presentar su punto de vista en el seno del Consejo de disciplina, y la gran complejidad del baremo de sanciones previstas por el Estatuto, deberían ser examinadas.

#### *La responsabilidad*

9.4.24. La Comisión carece de un procedimiento interno, simple, rápido y práctico para establecer las responsabilidades individuales en materia de irregularidades, y de posibles fraudes consecutivos cometidos por sus propios funcionarios. El Comité ha constatado esta laguna en la mayoría de los expedientes que ha examinado. Sería deseable que, en sus conclusiones, los informes de auditoría diesen lugar de forma más sistemática en el futuro a la evaluación de las actuaciones individuales. Si esta evaluación fuese francamente negativa, un comité administrativo independiente, que incluya a un representante de la auditoría interna, podría proponer a la AIPN las acciones adecuadas.

9.4.25. La responsabilidad de los Comisarios, o la Comisión en su conjunto, no puede ser una idea vaga, una noción falta de realismo en la práctica. Debe ir unida a un ejercicio permanente de "responsabilización". Cada uno debe sentirse responsable de lo que gestiona. A través de los estudios llevados a cabo por el Comité se ha constatado con demasiada frecuencia que el sentido de la responsabilidad se diluye en la cadena jerárquica. Resulta difícil encontrar a alguien que tenga el más mínimo sentimiento de ser responsable. Y sin embargo ese sentimiento de responsabilidad es esencial. Es necesario encontrarlo, en primer lugar, en los Comisarios y en su Colegio. La tentación de vaciar la noción de responsabilidad de todo contenido efectivo es peligrosa. Esta noción constituye la manifestación definitiva de la democracia.

<b>Casos específicos examinados (sin incluir los de favoritismo): Comisarios y Servicios responsables</b>		
<b>CASO</b>	<b>COMISARIO</b>	<b>SERVICIO</b>
Turismo	Sr. CARDOSO E CUNHA (hasta 1992) Sr. VANNI D'ARCHIRAFI (hasta 1994) Sr. PAPOUTSIS (desde 1995)	DG XXIII Política de la Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social
MED	Sr. MATUTES (hasta 1992) Sr. MARÍN (desde 1993)	DG IB Relaciones Exteriores: Mediterráneo Meridional, Próximo y Medio Oriente, América Latina, Asia Meridional y Sudeste Asiático y Cooperación Norte-Sur
ECHO	Sr. MARÍN (hasta 1994) Sra. BONINO (desde 1995)	ECHO Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (Dirección)
LEONARDO	Sra. CRESSON	DG XXII Educación, Formación y Juventud
Oficina de Seguridad	Sr. SANTER (informa directamente al Presidente)	Oficina de Seguridad - Dirección
Seguridad Nuclear	Sr. Van Den BROEK	DG IA Relaciones Exteriores: Europa y Nuevos Estados Independientes, Política Exterior y de Seguridad Común, Servicio Exterior
<b>Otros Comisarios y Servicios relevantes en el contexto de los casos que se examinan</b>		
Todos los casos (excepto seguridad nuclear)	Sr. Van MIERT (hasta 1994) Sr. LIIKANEN (desde 1995)	DG IX Personal y Administración
Todos los casos (excepto seguridad nuclear)	Sra. GRADIN	DG XX Control Financiero UCLAF Task force para la lucha contra el fraude (Dirección de la Secretaría General)

**DIRECCIONES GENERALES Y SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

Secretaría General de la Comisión  
 Célula de Prospectiva  
 Inspección General de Servicios  
 Servicio Jurídico  
 Servicio del Portavoz  
 Servicio Común Interpretación-Conferencias  
 Oficina Estadística  
 Servicio de Traducción  
 Dirección de Informática  
 DG I Relaciones Exteriores: Política Comercial, Relaciones con América del Norte, Oriente, Australia y Nueva Zelanda  
 DG IA Relaciones Exteriores: Europa y Nuevos Estados Independientes, Política Exterior y Seguridad Común, Servicio Exterior  
 DG IB Relaciones Exteriores: Mediterráneo Meridional, Próximo y Medio Oriente, América Latina, Asia Meridional y Sudeste Asiático, y Cooperación Norte-Sur  
 DG II Asuntos Económicos y Financieros  
 DG III Industria  
 DG IV Competencia  
 DG V Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales  
 DG VI Agricultura  
 DG VII Transportes  
 DG VIII Desarrollo  
 DG IX Personal y Administración  
 DG X Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual  
 DG XI Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil  
 DG XII Ciencia, Investigación y Desarrollo Centro Común de Investigación  
 DG XIII Telecomunicaciones, Mercado de la Información y Valorización de la Investigación  
 DG XIV Política pesquera  
 DG XV Mercado Interior y Servicios Financieros  
 DG XVI Política Regional y Cohesión  
 DG XVII Energía  
 DG XIX Presupuestos  
 DG XX Control Financiero  
 DG XXI Aduanas e Impuestos Indirectos  
 DG XXII Educación, Formación y Juventud  
 DG XXIII Política de la Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social  
 DG XXIV Política de los consumidores y protección de la salud del consumidor  
 Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea  
 Task Force de negociaciones para la adhesión (TFNA)  
 Agencia de abastecimiento de Euratom  
 Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas