

# Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales

El apoyo de la UE aborda las necesidades de conectividad, pero la integración en la red básica de transporte es lenta



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

## Apartados

### 01-12 | Mensajes principales **01**

01-05 | ¿Por qué es importante este ámbito?

06-12 | Nuestras constataciones y recomendaciones

### 13-72 | Más detalles sobre nuestras observaciones **02**

#### 13-34 | Aunque los proyectos de transporte abordan las necesidades de conectividad, a menudo comienzan con retraso

13-21 | Los proyectos satisfacen las necesidades de conectividad, pero existen algunas deficiencias en su selección

22-27 | La Comisión no presta suficiente atención a la madurez de los proyectos durante el procedimiento de selección

28-30 | Las subvenciones de la UE aportan valor añadido, pero no siempre son esenciales para obtener préstamos

31-34 | La mayoría de las estimaciones de costes de las solicitudes de subvención carecen de detalles, lo que dificulta evaluar si son razonables

#### 35-49 | La Comisión se basa en la supervisión de las instituciones financieras, que a veces es inadecuada

36-44 | En general, la Comisión no puede abordar las insuficiencias de las instituciones financieras en materia de supervisión de la contratación pública y de los riesgos de ejecución

45-49 | Durante la ejecución de los proyectos, la Comisión se basa en la supervisión realizada por instituciones financieras, que presenta algunas deficiencias

## **50-72 | La Comisión carece de procedimientos eficaces para supervisar los retrasos y garantizar la sostenibilidad y la visibilidad de la UE**

50-55 | La Comisión carece de información suficientemente detallada y actualizada sobre los retrasos en la ejecución de los proyectos

56-60 | La Comisión dispone de medios limitados para lograr que se cumplan los plazos de ejecución

61-67 | Se han puesto en marcha muchos proyectos, pero los avances en la conexión de los Balcanes Occidentales con la UE son lentos y la sostenibilidad de los proyectos está en peligro

68-72 | El papel del MIBO es visible, pero el apoyo de la UE no lo es tanto

## **Anexos**

**Anexo I – Sobre la auditoría**

**Anexo II – Lista de proyectos incluidos en la muestra**

**Anexo III – Evaluaciones de proyectos del Tribunal**

## **Siglas y acrónimos**

## **Glosario**

## **Respuestas de la Comisión**

## **Cronología**

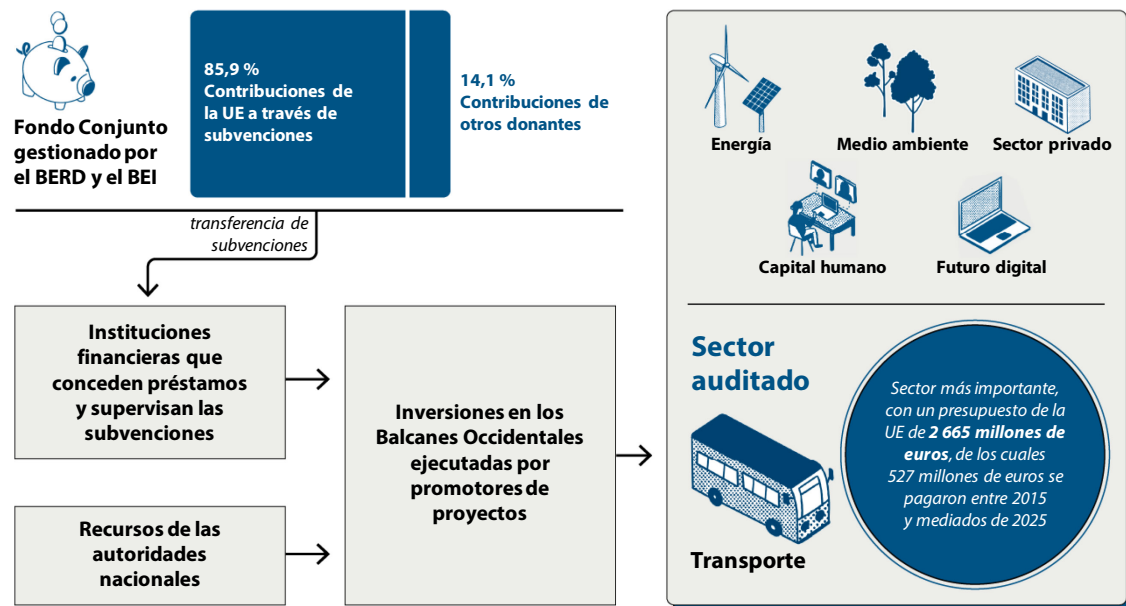
## **Equipo de auditoría**

# Mensajes principales

## ¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** Para abordar el déficit de infraestructuras y ampliar la [red básica transeuropea de transporte de la UE](#) con arreglo a las normas de la UE en los Balcanes Occidentales («la red europea de transporte») para 2030, la Comisión proporciona fondos a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO). Esta plataforma sirve tanto de foro para intercambiar análisis de las necesidades de inversión como de mecanismo de financiación combinada en virtud del cual las subvenciones de la UE facilitan la obtención de préstamos. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones gestionan las contribuciones de los donantes al MIBO a través del Fondo Conjunto Europeo para los Balcanes Occidentales. La Comisión proporciona la mayor parte de la financiación (899 millones de euros transferidos a la cuenta del Fondo Conjunto desde 2015, es decir, el 86 %) (véase la [ilustración 1](#)).

## Ilustración 1 | Financiación de inversiones a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (de 2015 a mediados de 2025)



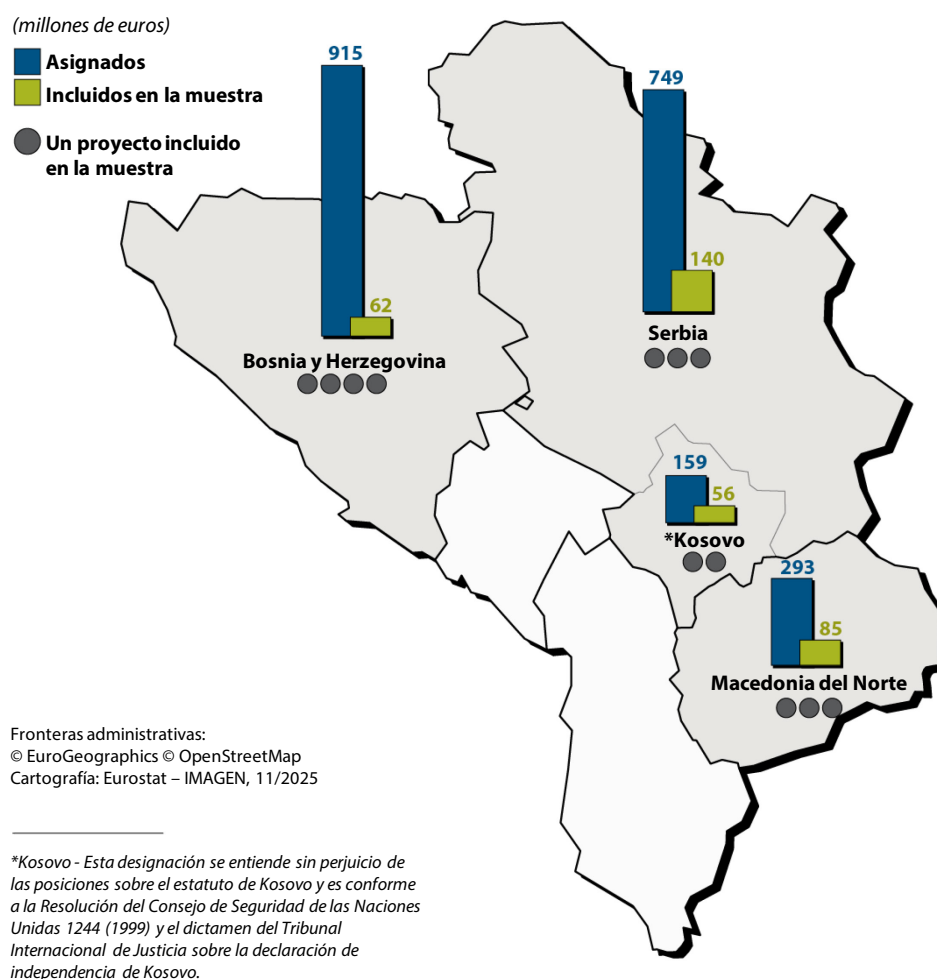
*Nota:* Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y Banco Europeo de Inversiones (BEI).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del Fondo Conjunto.

- 02** Los promotores de proyectos de infraestructuras (normalmente entidades públicas, agencias o empresas responsables de la prestación de servicios públicos) se ocupan de la contratación pública, la contratación y la ejecución de los proyectos bajo la supervisión de instituciones financieras internacionales. Estas instituciones también se encargan de coordinar las evaluaciones de los proyectos y la concesión de préstamos.
- 03** Examinamos si la Comisión garantizó que el MIBO contribuyese eficazmente al desarrollo de infraestructuras de transporte en los Balcanes Occidentales vinculadas a la red básica de la UE. Evaluamos si la Comisión, como principal donante del MIBO, había establecido procedimientos para llevar a cabo:
  - a) una selección eficaz de proyectos de transporte;
  - b) una supervisión eficaz de la ejecución de los proyectos;
  - c) un seguimiento y notificación eficaces.

**04** Examinamos el trabajo de la Comisión y de tres instituciones financieras principales (el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial) entre 2015 y junio de 2025. Para obtener más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría, véase el [anexo I](#). Extrajimos una muestra compuesta por doce proyectos de transporte ([anexo II](#)) ubicados en Bosnia y Herzegovina, Kosovo<sup>1</sup>, Macedonia del Norte y Serbia (véase la [ilustración 2](#)).

### Ilustración 2 | Proyectos incluidos en la muestra e importes de las subvenciones correspondientes (de 2015 a mediados de 2025)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del sistema de seguimiento y de información de la Comisión.

<sup>1</sup> Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el estatuto de Kosovo y es conforme a la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244 (1999) y el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

- 05** Llevamos a cabo esta auditoría en vista del objetivo fijado de completar la red básica europea de transporte para 2030 y del aumento de los fondos de la UE canalizados a través del MIBO, que sigue siendo de vital importancia para el [Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales](#). Esperamos que nuestras constataciones y recomendaciones mejoren la eficacia del MIBO o de cualquier apoyo futuro basado en un mecanismo similar de financiación combinada.

## Nuestras constataciones y recomendaciones

- 06** En general, concluimos que la Comisión ha garantizado que el MIBO contribuye a ampliar la red básica europea de transporte, ya que los proyectos financiados en nuestra muestra se ajustan a las prioridades de conectividad tanto de los Balcanes Occidentales como de la UE. Sin embargo, las insuficiencias en la selección de proyectos, en particular en lo que respecta a su madurez, generaron retrasos significativos en su ejecución. La Comisión solo fue parcialmente eficaz a la hora de garantizar una supervisión adecuada por parte de las instituciones financieras y de establecer mecanismos eficaces de seguimiento y notificación. Esto limitó su capacidad para abordar los riesgos para la ejecución, los retrasos y los problemas de sostenibilidad de manera oportuna. Teniendo en cuenta los retrasos en la ejecución y los retos operativos, es poco probable que se cumpla el plazo de 2030 para la finalización de la red básica europea de transporte en los Balcanes Occidentales.

### **Aunque los proyectos de transporte abordan las necesidades de conectividad, a menudo comienzan con retraso**

- 07** El Instrumento de Ayuda Preadhesión, que era la fuente de financiación de la UE para los proyectos incluidos en la muestra, exige a la Comisión que dé prioridad a los proyectos con arreglo a varios criterios, como su contribución a la movilidad, el transporte sostenible, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la pertinencia para la red europea de transporte. Constatamos que todos los proyectos de la muestra estaban relacionados con la red básica europea de transporte, que es una prioridad de la UE. Sin embargo, hasta 2022, la Comisión no se centró suficientemente en la selección de proyectos de transporte sostenible que contribuyesen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, la Comisión no prestó la debida atención a la madurez de las solicitudes de proyectos seleccionadas, lo que dio lugar a retrasos significativos en la ejecución. Un proyecto está maduro, es decir, listo para su ejecución, cuando su trabajo preparatorio (por ejemplo, análisis de costes y beneficios y estudio de diseño detallado) está completo y actualizado. Como consecuencia, los proyectos solían comenzar con diecisiete meses de retraso (véanse los apartados [14](#) a [27](#)).



## Recomendación 1

### Seleccionar solo proyectos maduros

La Comisión solo debería seleccionar proyectos cuando sus promotores puedan demostrar que el trabajo preparatorio está completo y actualizado, para que los proyectos puedan comenzar a tiempo una vez se haya aprobado la subvención.

**Fecha de aplicación prevista: 2027**

**08** Las subvenciones del MIBO se consideran justificadas cuando los ingresos financieros de un proyecto son insuficientes para cubrir sus costes y garantizar al mismo tiempo el bienestar de la sociedad. Esta condición se aplicó a todos los proyectos incluidos en la muestra. Sin embargo, hallamos tres casos en los que las subvenciones no eran esenciales para obtener préstamos, ya que los contratos de préstamo correspondientes se habían firmado mucho antes de que se presentaran las solicitudes de subvención. Además, la mayoría de las estimaciones de costes de las solicitudes de subvención no son lo suficientemente detalladas, lo que dificulta evaluar si son razonables (véanse los apartados [29](#) a [34](#)).

### **La Comisión se basa en la supervisión de las instituciones financieras, que a veces es inadecuada**

- 09** Para supervisar la ejecución de los proyectos, la Comisión recurre a las instituciones financieras principales. Aunque la Comisión sigue siendo responsable en última instancia de ejecutar el presupuesto de la UE, observamos que:
- no solicitó a las instituciones financieras (por ejemplo, a través de los informes anuales de ejecución) que aportaran pruebas de su supervisión y mitigación de los riesgos de ejecución; tampoco pudo detectar deficiencias en la supervisión de los procedimientos de contratación pública (véanse los apartados [37](#) a [44](#));
  - se basó en la supervisión de la ejecución de los proyectos efectuada por instituciones financieras, cuyo trabajo en ocasiones presentaba deficiencias (véanse los apartados [46](#) a [49](#)).



## Recomendación 2

### Obtener pruebas de las instituciones financieras de sus evaluaciones y de la mitigación de los riesgos para la ejecución

La Comisión debería velar por que las instituciones financieras principales aporten pruebas de:

- a) su evaluación de los riesgos de ejecución (por ejemplo, insuficiente capacidad del promotor del proyecto, conflicto de intereses o falta de compromiso nacional y del beneficiario) y las medidas de mitigación propuestas cuando se presenta una solicitud;
- b) las medidas de mitigación que se aplican cuando se realiza la presentación anual de informes.

**Fecha de aplicación prevista: 2027**

### La Comisión carece de procedimientos eficaces para supervisar los retrasos y garantizar la sostenibilidad y la visibilidad de la UE

- 10** A efectos de seguimiento, la Comisión se basa en varios mecanismos para recopilar información sobre la ejecución de los proyectos, entre estos, los informes anuales de ejecución de las instituciones financieras. Sin embargo, esta información a menudo no estaba lo suficientemente detallada ni actualizada como para permitir a la Comisión abordar las razones de los retrasos. Además de una puesta en marcha tardía, muchos proyectos de nuestra muestra sufrieron retrasos significativos (de más de dos años) durante la ejecución, pero la Comisión tiene una capacidad limitada para hacer cumplir los plazos de ejecución. A pesar de estos retrasos, en algunos casos la Comisión transfirió importes superiores a los justificados por el progreso financiero y físico de los proyectos (véanse los apartados [51](#) a [60](#)).
- 11** Para supervisar el progreso general, la Comisión estableció tres indicadores principales (crecimiento del producto interior bruto, valor del comercio de bienes y servicios, e índice de desarrollo humano). Observamos que estos indicadores se ven influidos por diversos factores externos al MIBO, lo que impide realizar una evaluación significativa de los efectos específicos de los proyectos del MIBO. Constatamos que la Comisión no recopiló información sobre si se habían completado los corredores que financiaba ni sobre si las redes de transporte cumplían las normas de la UE. Esta información habría permitido medir los efectos concretos de la financiación del MIBO. Los datos disponibles muestran un lento progreso general en la consecución de todas las normas de la red básica europea de transporte para 2030 (véanse los apartados [62](#) a [66](#)).



### Recomendación 3

#### Mejorar el seguimiento de la ejecución de los proyectos

Para mejorar su seguimiento, la Comisión debería:

- a) recibir información actualizada y pertinente sobre los avances físicos y financieros y los motivos de los retrasos, y abordar eficazmente los retrasos y problemas notificados;
- b) exigir a las instituciones financieras que notifiquen los costes totales actualizados soportados y los importes de las subvenciones abonados al beneficiario al menos dos veces al año, y garantizar que los pagos se ajusten al progreso financiero y físico de los proyectos;
- c) mejorar la presentación de información mediante la inclusión de indicadores que midan el grado de exhaustividad y cumplimiento de las normas de la UE en relación con la red europea de transporte.

**Fecha de aplicación prevista: 2027**

**12** También constatamos que la sostenibilidad de siete proyectos de la muestra no estaba plenamente garantizada debido a varios factores, como la falta de fondos para dar continuidad a las inversiones o un mantenimiento insuficiente. Por último, el papel del MIBO es visible, pero el apoyo de la UE no lo es tanto, a pesar de la obligación de garantizar la visibilidad de cualquier financiación de la UE recibida (véanse los apartados [67](#) a [72](#)).



### Recomendación 4

#### Mejorar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos y la visibilidad de la UE

La Comisión debería garantizar que las solicitudes de subvención financiadas por el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales:

- a) incluyan medidas de sostenibilidad adecuadas (por ejemplo, disposiciones de mantenimiento y financiación);
- b) contengan actividades de visibilidad específicas que promuevan la contribución de las subvenciones de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: 2027**

## Más detalles sobre nuestras observaciones

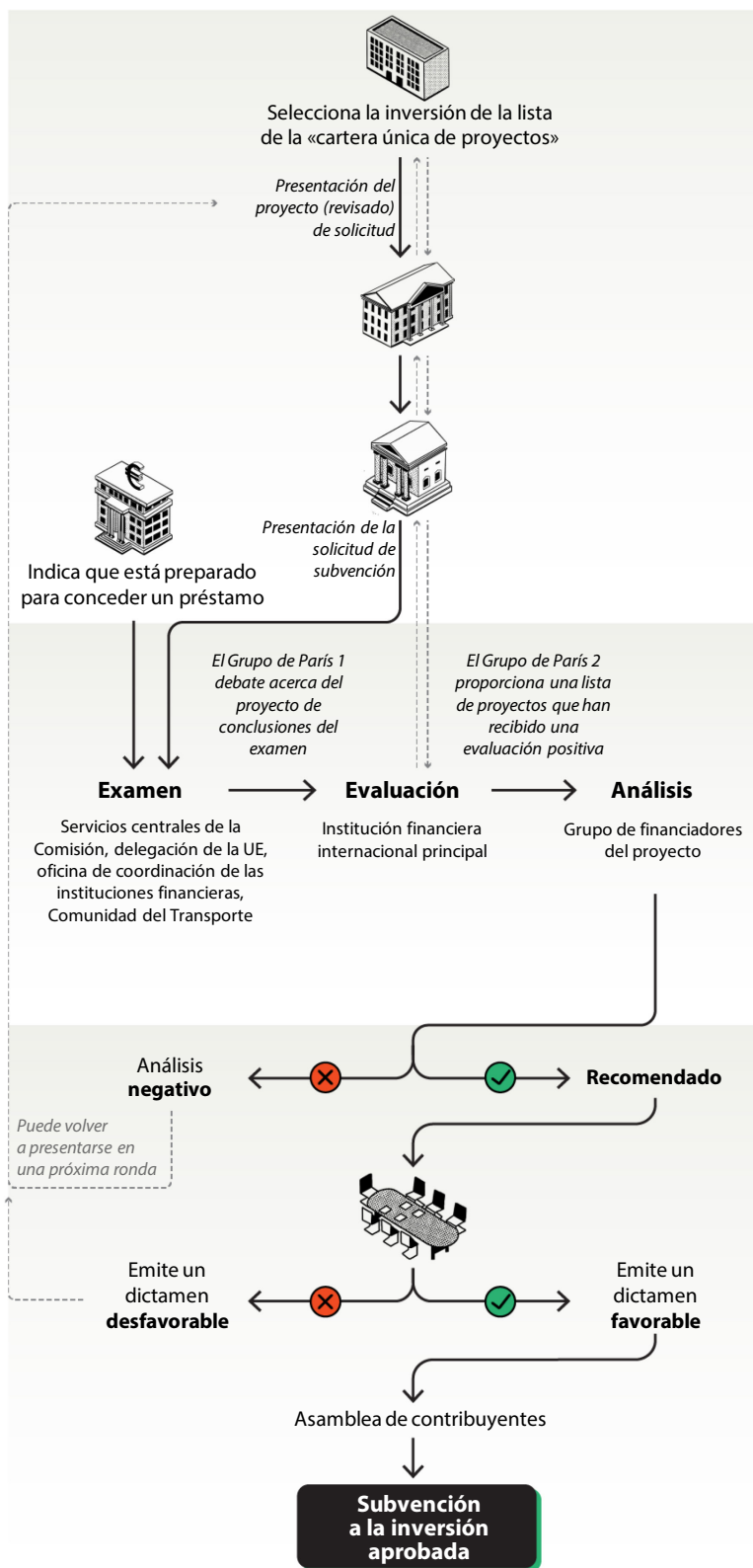
**Aunque los proyectos de transporte abordan las necesidades de conectividad, a menudo comienzan con retraso**

**Los proyectos satisfacen las necesidades de conectividad, pero existen algunas deficiencias en su selección**

- 13** La Comisión proporciona fondos en forma de subvenciones para cofinanciar proyectos de inversión a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales o «MIBO» (véase el [anexo I](#)). La Comisión y las principales instituciones financieras internacionales (IFI) diseñaron y aplicaron los procedimientos de examen y aprobación de los proyectos de transporte. La [ilustración 3](#) muestra las numerosas partes interesadas que participaron en el proceso, que abarca desde la preparación y presentación de una solicitud de subvención hasta la fase de aprobación.

### Ilustración 3 | Participación de muchas partes interesadas desde la preparación de las solicitudes de subvención hasta su aprobación

-  **Promotor del proyecto**  
(por lo general, entidad pública que presta servicios públicos)
-  **Ministerios** (normalmente, el Ministerio de Hacienda y Transporte que respalda la inversión)
-  **Coordinador nacional del Instrumento de Ayuda Preadhesión** responsable de presentar una solicitud
-  **La institución financiera principal** financia la inversión a través de préstamos
-  **El Consejo Operativo** selecciona los proyectos admisibles para su aprobación
-  **flujo de aprobación de la solicitud de subvención**
-  **respuesta a las observaciones**, lo que da lugar a una **solicitud de subvención revisada**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 14** Los examinadores del MIBO (es decir, personal de la sede de la Comisión, delegaciones de la UE y expertos) revisan las solicitudes de subvención y comprueban su conformidad con las políticas de la UE (por ejemplo, en materia de transporte y medio ambiente) y con las estrategias nacionales, sectoriales y regionales, la existencia de compromiso nacional y del beneficiario (apropiación estratégica, técnica y financiera efectiva de los proyectos), y el grado de preparación de los proyectos para su ejecución. Analizamos la idoneidad de estos procedimientos para seleccionar los proyectos más pertinentes en términos de conectividad<sup>2</sup> y transporte sostenible<sup>3</sup>.
- 15** En 2014, la Comisión, para fomentar el compromiso y ayudar a priorizar proyectos, pidió a los países beneficiarios, a través del comité directivo del MIBO (representantes de la Comisión, IFI y donantes bilaterales), el predecesor del Consejo Operativo, que identificaran las necesidades y clasificaran los futuros proyectos de infraestructuras en una lista nacional de prioridades, conocida como la «cartera única de proyectos». Los promotores de proyectos tenían derecho a solicitar cofinanciación para un proyecto incluido en la lista.
- 16** Observamos que los doce proyectos incluidos en nuestra muestra (véase el [anexo II](#)) se clasificaron en las carteras nacionales correspondientes (véase la [ilustración 3](#)). Por ejemplo, la cartera única de proyectos en Serbia clasificó los proyectos en función de su grado de preparación y pertinencia estratégica. Sin embargo, en el caso de los proyectos incluidos en nuestra muestra, la Comisión no siempre siguió la clasificación nacional al examinar las solicitudes. De hecho, el Consejo Operativo aprobó tres proyectos en diferentes países (Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte y Serbia) con una posición baja de la cartera única de proyectos nacionales (por ejemplo, un proyecto ocupaba el puesto 22 de un total de 27 proyectos de transporte) porque consideraba que esos proyectos estaban listos para su ejecución. Sin embargo, este no fue el caso, ya que dos de estos tres proyectos comenzaron con más de un año de retraso.

---

<sup>2</sup> MIBO, [Connectivity agenda 2015](#), p. 3.

<sup>3</sup> Anexo II del [Reglamento \(UE\) n.º 231/2014](#); artículo 3, apartado 2, letra e), y artículo 3, apartado 3, letra n), del [Reglamento \(UE\) 2021/1529](#).

- 17** En 2015, la Comisión, de nuevo a través del comité directivo, exigió que todos los proyectos formaran parte de la [red básica transeuropea de transporte de la UE](#) en los Balcanes Occidentales («la red europea de transporte»). Además, el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)<sup>4</sup>, que era la fuente de financiación de la UE para los proyectos incluidos en la muestra, exige a la Comisión que priorice los proyectos con arreglo a varios criterios, entre otros, su contribución a la movilidad, el transporte sostenible, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la pertinencia para la red europea de transporte.
- 18** Constatamos que todos los proyectos de la muestra estaban relacionados con la red básica europea de transporte y contribuyeron a la movilidad. Sin embargo, en dos de los doce proyectos de la muestra, el Consejo Operativo aprobó subvenciones para tramos de transporte no conectados. En Macedonia del Norte, el corredor ferroviario de la red básica no estaba conectado a ninguno de sus vecinos y no se había alcanzado ningún acuerdo con los países vecinos para garantizar que todo el corredor fuera operativo en el momento en que se aprobó la subvención (véase la [ilustración 4](#)). En Bosnia y Herzegovina, un tramo de carretera no estaba conectado en el momento de la solicitud y en el momento de nuestra visita de auditoría en junio de 2025 seguía sin estarlo, a pesar de que la mayoría de las obras se habían completado en 2023.

---

<sup>4</sup> Anexo II del [Reglamento \(UE\) n.º 231/2014](#); artículo 3, apartado 2, letra e), y artículo 3, apartado 3, letra n), del [Reglamento \(UE\) 2021/1529](#).

## Ilustración 4 | Sección ferroviaria no conectada en Macedonia del Norte

- tramos ferroviarios en preparación o en construcción
- tramo ferroviario en construcción incluido en la muestra
- tramo ferroviario en preparación con condiciones poco claras en lo que respecta a la conexión con Bulgaria

⊖ tramo no conectado



\*Kosovo - Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el estatuto de Kosovo y es conforme a la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244 (1999) y el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Fuente: MIBO, a partir de la fecha de solicitud (2017).

**19** Durante el proceso de examen, la Comisión no dio prioridad al transporte sostenible, por ejemplo, a los ferrocarriles o las vías navegables interiores que más contribuyeran a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Según la Comisión, los criterios de transporte sostenible se cumplen mediante la adhesión a la [red básica europea de transporte](#), ya que los países beneficiarios se comprometieron a aplicar el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte de la UE<sup>5</sup> cuando firmaron el Tratado constitutivo de la Comunidad del Transporte<sup>6</sup>. Por consiguiente, la Comisión espera que se cumplan los criterios de transporte sostenible y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la fecha prevista (2030). Consideramos poco probable que se alcancen los objetivos en este plazo.

<sup>5</sup> Artículo 38, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1315/2013](#), derogado por el [Reglamento \(UE\) 2024/1679](#).

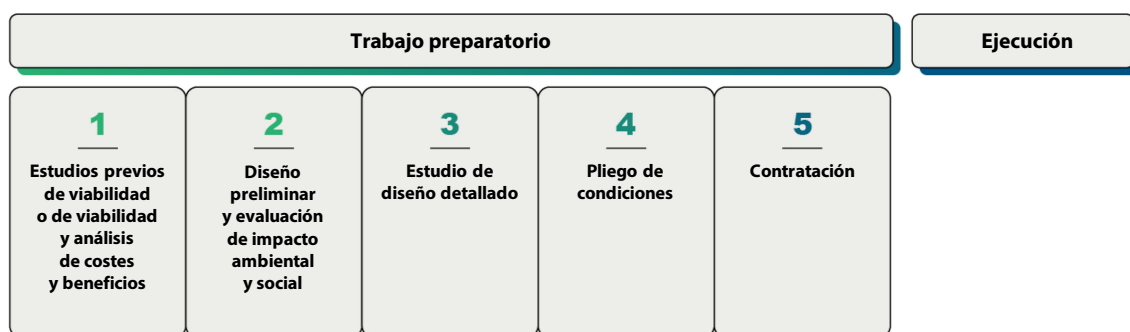
<sup>6</sup> [Tratado constitutivo de la Comunidad del Transporte](#).

- 20** En este contexto, nuestra muestra contenía cinco proyectos de carreteras. En cuatro de estos proyectos, constatamos que la justificación para el transporte sostenible que figuraba en la solicitud era deficiente, incluida la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (véase el [anexo III](#)). Las solicitudes describían principalmente los criterios de sostenibilidad desde una perspectiva económica y no medioambiental. La Comisión afirmó que había incorporado controles al transporte sostenible en 2022, tras la adopción del [Plan Económico y de Inversión](#).
- 21** El Consejo Operativo también aprobó seis subvenciones al ferrocarril en los cuatro países, a pesar de que tres de estas líneas siguen sin electrificarse y operan con trenes diésel. Como consecuencia, los beneficios medioambientales conexos serán inferiores a los de la electrificación (véase el [anexo III](#)).

## La Comisión no presta suficiente atención a la madurez de los proyectos durante el procedimiento de selección

- 22** Para evitar retrasos derivados de diseños inadecuados, es fundamental que las subvenciones se concedan únicamente a proyectos bien preparados que estén listos para su ejecución. En la [ilustración 5](#) se muestra el ciclo de un proyecto. Evaluamos si los proyectos aprobados estaban maduros, es decir, listos para su ejecución.

### Ilustración 5 | Trabajos preparatorios previos a la ejecución de un proyecto



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

**23** Constatamos que, si bien los examinadores del MIBO evalúan la madurez de los proyectos, no clasifican las solicitudes en función de este criterio, algo que sí que hace, por ejemplo, la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente con los proyectos del Mecanismo «Conectar Europa» financiados con cargo al Fondo de Cohesión<sup>7</sup>. Además, el Consejo Operativo no proporcionó una definición clara ni estableció criterios relativos a dicha madurez de los proyectos en la metodología revisada del MIBO de 2014<sup>8</sup>. Para que un proyecto se considerara maduro, solo se requería un estudio de viabilidad con un análisis completo de costes y beneficios. Con el tiempo, el Consejo Operativo ha mejorado la metodología para evaluar este concepto:

- desde 2020, la preparación de los proyectos debería haber avanzado hasta el nivel del estudio de diseño detallado en el momento de la aprobación prevista por el Consejo Operativo;
- desde 2022, las IFI han tenido que completar y aprobar la evaluación de impacto ambiental y social antes de presentar la solicitud de subvención. Además, antes de que se apruebe la subvención, el promotor del proyecto debe completar y aprobar el diseño preliminar en el caso de proyectos de diseño y construcción (es decir, proyectos en los que el contratista es responsable tanto del diseño como de la construcción), o el estudio de diseño detallado junto con la documentación de la licitación (si forma parte de la preparación del proyecto).

**24** Los examinadores de la Comisión cuestionaron la madurez de cinco de las doce solicitudes de subvención incluidas en la muestra debido a su alcance o calendario. Una de estas cinco solicitudes fue rechazada inicialmente porque no estaba madura y no se aprobó hasta pasado un año. En nuestra opinión, los cuatro proyectos restantes y otros cuatro, todos ellos situados en los cuatro países de la muestra, eran prematuros, pero se aprobaron a pesar de:

- la falta de documentos preparatorios: una subvención se aprobó sin un análisis de costes y beneficios, y cinco subvenciones se aprobaron sin un estudio de diseño detallado validado;
- la modificación de la ruta en el caso de dos proyectos.

---

<sup>7</sup> Convocatoria de propuestas para proyectos de transporte, p. 20.

<sup>8</sup> Evaluación del MIBO, p. 92.

- 
- 25** Los estudios de diseño detallados iniciales ofrecen un modelo preciso de lo que deben construir los contratistas y, por tanto, constituyen la base para una ejecución fluida. Sin embargo, las IFI no emiten una declaración de «no objeción» para confirmar formalmente que no se oponen a los estudios de diseño detallado iniciales, lo que conlleva el riesgo de que las deficiencias de diseño no se aborden en una fase temprana. En cambio, durante la fase de ejecución, están obligados por los procedimientos de las IFI a emitir una declaración de «no objeción» a los ajustes realizados en el diseño inicial. Se trata de una condición para que se acepten los costes de las obras relacionadas.
- 26** En cinco proyectos de nuestra muestra, los contratistas elaboraron los estudios de diseño detallado iniciales, pero, en otros siete, los promotores de proyectos se encargaron de ponerlos a disposición de los contratistas. Estos siete proyectos requirieron ajustes de diseño después de que se firmaran los contratos. En el [recuadro 1](#) se ofrece un ejemplo de una deficiencia inicial del estudio de diseño detallado.

## Recuadro 1

### Fue necesario realizar cambios en el estudio de diseño financiado por el MIBO

Hallamos un proyecto que contó con el apoyo de la asistencia técnica del MIBO por un total de 2,7 millones de euros entre 2013 y 2021 para elaborar estudios de diseño detallado y documentación de licitación. La interoperabilidad de los veintiséis puentes parcialmente erigidos construidos entre 1996 y 2004 era un componente clave de este proyecto, que se aprobó en 2017. En 2020 entró en vigor en el país una norma europea (de 2005) para diseñar estructuras como puentes que incorporen la resistencia a los terremotos. El contratista no inició las obras hasta 2022. Sin embargo, tuvo que contratar a un nuevo diseñador para renovar los puentes con objeto de cumplir las normas europeas aplicables, lo que provocó retrasos adicionales.

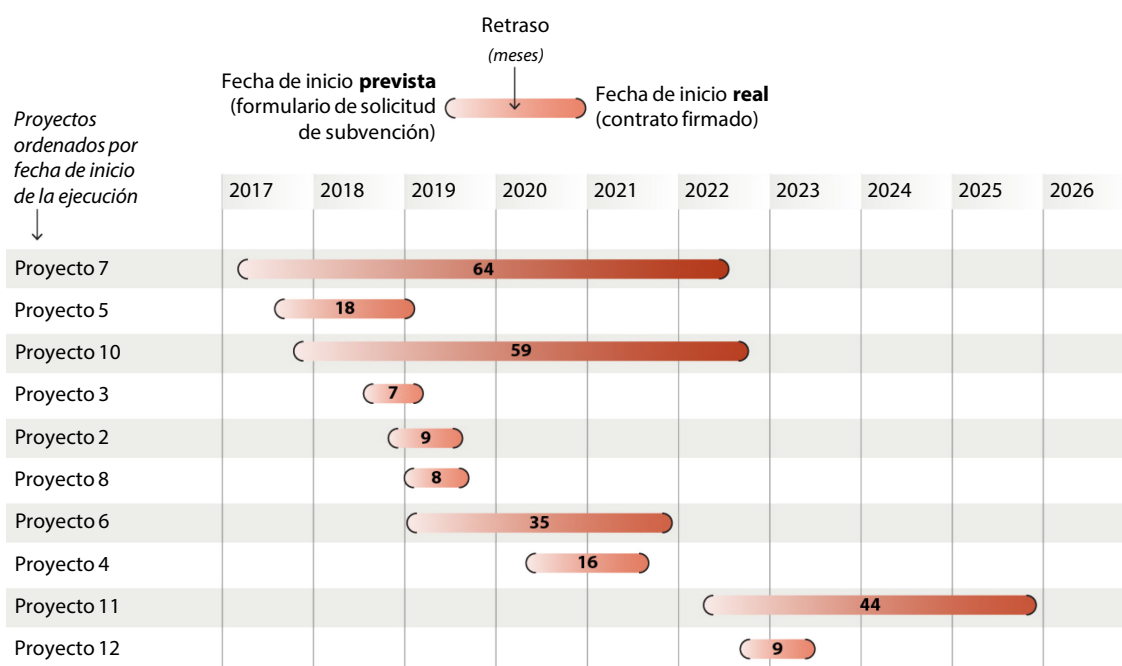
### Fotografía 1 | Puente parcialmente erigido



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación del proyecto y de la visita sobre el terreno.

- 27** La rapidez con la que un proyecto puede comenzar tras su aprobación constituye un indicador de la madurez de dicho proyecto. En general, la mayoría de los proyectos de la muestra comenzaron más tarde de lo previsto (véase el [anexo III](#)), con un retraso medio (mediano) de diecisiete meses en los diez proyectos que comenzaron después de que se aprobara la subvención (véase la [ilustración 6](#)). Como se muestra en la [ilustración 11](#), los proyectos que comenzaban con retraso también solían sufrir retrasos adicionales durante la ejecución.

## Ilustración 6 | Retrasos en el inicio de la ejecución del proyecto (fechas de inicio previstas frente a fechas de inicio reales), en meses



*Nota:* Otros dos proyectos ya habían comenzado antes de que se presentara la solicitud de subvención.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de las subvenciones y de los informes de seguimiento de los proyectos.

## Las subvenciones de la UE aportan valor añadido, pero no siempre son esenciales para obtener préstamos

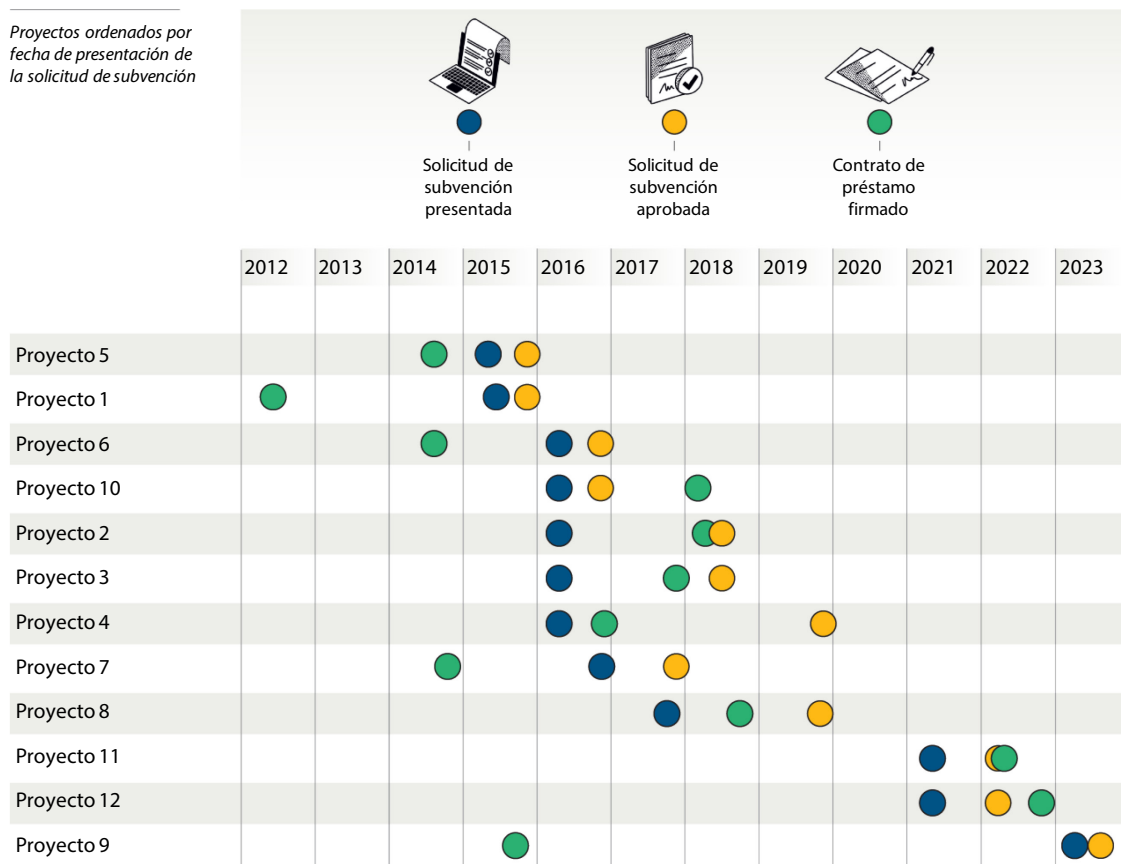
**28** Evaluamos si la Comisión había comprobado el valor añadido y el efecto de palanca de sus subvenciones. Para garantizar que los recursos limitados se utilicen de la mejor manera posible, de acuerdo con sus propias orientaciones para el MIBO, la Comisión debería cofinanciar proyectos del MIBO si:

- aportan valor añadido: los proyectos mejoran el bienestar de la sociedad más allá de lo que podría lograrse sin la subvención, en una situación en la que los ingresos financieros de los proyectos son insuficientes para cubrir sus costes;
- generan un efecto de palanca: obtienen financiación adicional para lograr una inversión global superior a la subvención inicial.

- 29** Según la Comisión, todos los proyectos demostraron que generaban beneficios económicos y sociales por definición, ya que forman parte de la red básica europea de transporte. Sus ingresos financieros eran insuficientes para cubrir los costes de inversión (déficit de financiación) sin apoyo público, por lo que la necesidad de subvenciones de la UE estaba justificada. Los coeficientes financieros incluidos en el análisis de costes y beneficios o en las solicitudes de subvención respaldaban en gran medida la evaluación de la Comisión.
- 30** En algunos de nuestros proyectos de la muestra, constatamos que la concesión de subvenciones no era un requisito previo para la concesión de préstamos de las IFI (sin efecto de apalancamiento en el contexto del MIBO). Hallamos tres casos en los que los préstamos y las contribuciones nacionales ya eran suficientes cuando se presentaron las solicitudes de subvención para cubrir los costes de inversión de los proyectos, lo que significa que las subvenciones no eran esenciales para obtener préstamos. Las IFI acordaron con los promotores de los proyectos una reducción significativa de los préstamos comprometidos (entre el 30 % y el 52 %) en caso de que se aprobara la subvención. Además, observamos que cinco de las doce solicitudes de subvención de la muestra se presentaron después de la firma del contrato de préstamo. De estas solicitudes, tres se presentaron como mínimo dos años después de la firma del contrato de préstamo (véase la [ilustración 7](#)), lo que generó un efecto de peso muerto, ya que la inversión habría seguido adelante incluso sin la subvención.

## Ilustración 7 | Período de tiempo entre las solicitudes de subvención y la obtención de préstamos

Proyectos ordenados por fecha de presentación de la solicitud de subvención



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

## La mayoría de las estimaciones de costes de las solicitudes de subvención carecen de detalles, lo que dificulta evaluar si son razonables

- 31** El importe de la subvención se determina y limita en el momento de la solicitud mediante la aplicación de un porcentaje máximo de cofinanciación predefinido a los costes totales estimados de las obras y los suministros (denominados colectivamente «obras»). La Comisión estableció un porcentaje máximo de cofinanciación del 50 % para los proyectos ferroviarios y de vías navegables interiores. En el caso de los proyectos de carreteras, el porcentaje se limitó inicialmente al 20 % y se aumentó al 40 % en 2021. Evaluamos si la Comisión comprobó que los costes estimados fueran razonables y estuviesen suficientemente detallados cuando se presentó la solicitud.
- 32** Los examinadores de la Comisión se basan en la diligencia debida de la IFI principal para comprobar si los costes son razonables. En todos los proyectos de nuestra muestra, la solicitud contenía una sección de financiación del proyecto en la que se proporcionaban estimaciones de costes. En diez de estos proyectos, los promotores presentaron los costes de las obras como un importe único, pero no facilitaron un desglose (véase un ejemplo en el [recuadro 2](#)). La Comisión solo realizó observaciones sobre la ausencia de presupuesto detallado en cinco casos.

### Recuadro 2

#### Ejemplo de desglose de costes incompleto que no muestra los costes soportados

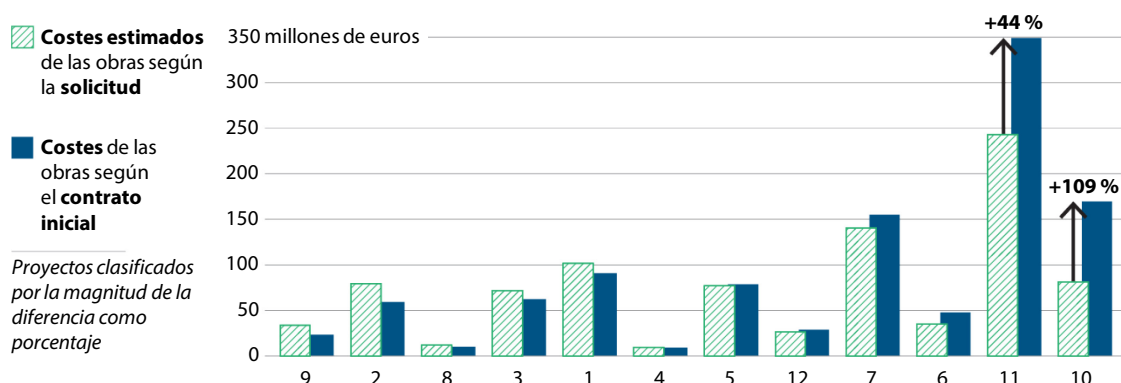
En una solicitud de subvención sobre la que la Comisión no criticó la falta de detalle, los costes de las obras se indicaron como un importe único, a pesar de que comprendían obras y contratos de supervisión correspondientes a tres componentes diferentes.

El promotor ya había firmado un contrato para las obras más importantes en el momento de la solicitud, pero no especificó los costes reales, como se exige en esos casos. Además, al recalcular el importe de la subvención, constatamos que los examinadores de la Comisión no habían detectado costes no subvencionables, lo que dio lugar a un sobrecálculo de 900 000 euros (el 3,6 % de la subvención).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

- 33** En una de las dos solicitudes que presentaban un desglose de los costes, la Comisión no cuestionó si estos eran razonables. Sin embargo, observamos que el promotor del proyecto había incluido información obsoleta y había aumentado los costes totales en un 50 % sin realizar un análisis de mercado fiable y actualizado para estimar los costes de las obras.
- 34** Los examinadores de la Comisión cuestionaron si los costes de todas las obras eran razonables en cinco de las doce subvenciones de nuestra muestra. Como resultado, se modificaron los costes de dos de estas cinco solicitudes. Calculamos la diferencia entre los costes estimados y los costes iniciales acordados contractualmente derivados de la contratación pública (véase la *ilustración 8*). Aparte de dos proyectos en los que la diferencia es significativa, constatamos que las solicitudes incluían estimaciones de costes de obras cercanas a los precios iniciales del contrato, con una desviación mediana del 14 % en los doce proyectos.

### Ilustración 8 | Importes estimados y acordados contractualmente para las obras (millones de euros)

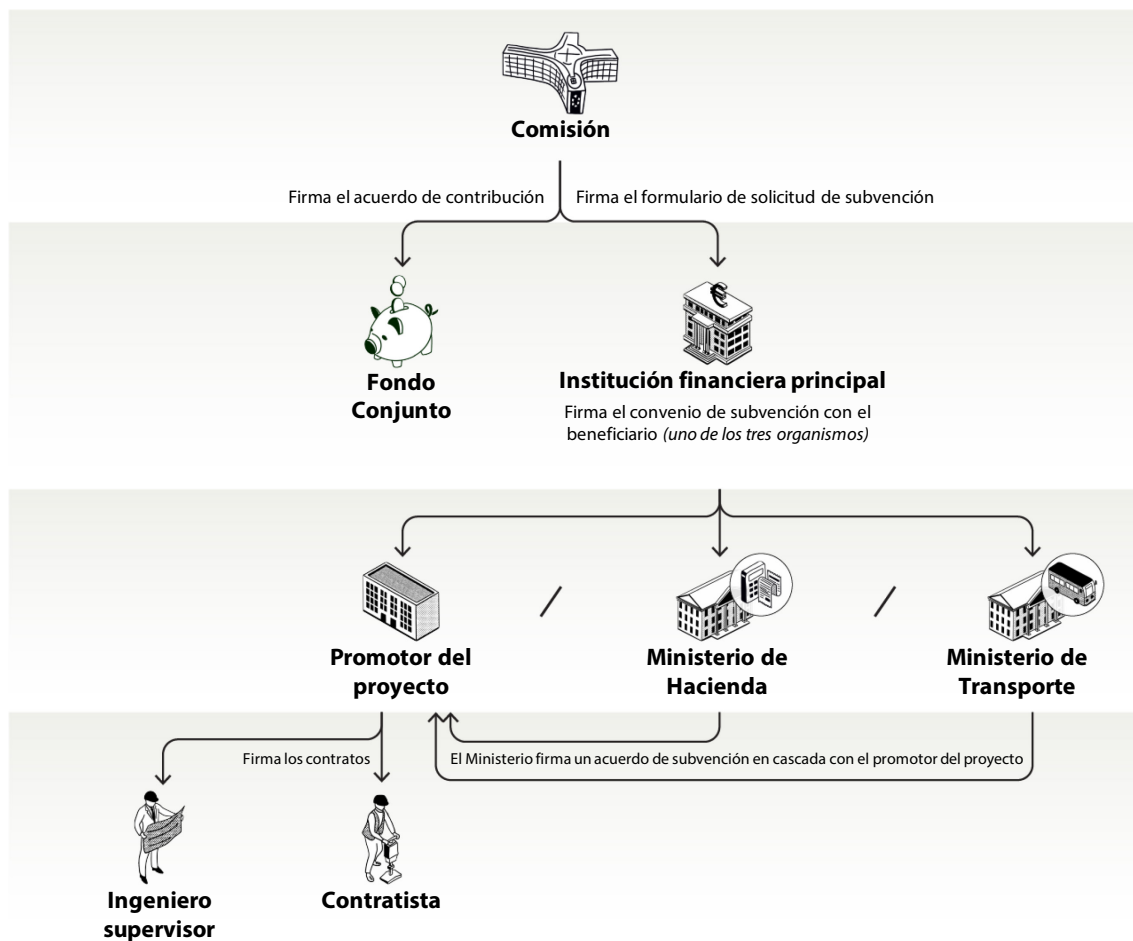


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de solicitudes, contratos iniciales y, en el caso de un proyecto, una oferta aceptada.

## La Comisión se basa en la supervisión de las instituciones financieras, que a veces es inadecuada

- 35** En la *ilustración 9* se resumen las relaciones contractuales entre las principales partes interesadas. La Comisión delega en las principales IFI, que cofinancian proyectos con un préstamo, la supervisión de la ejecución de las subvenciones a la inversión por parte de los promotores de proyectos. Para ello, se basa en una evaluación formal previa de sus sistemas, procedimientos y disposiciones contractuales, incluidas las obligaciones de seguimiento y notificación.

### Ilustración 9 | Relaciones contractuales de las partes interesadas

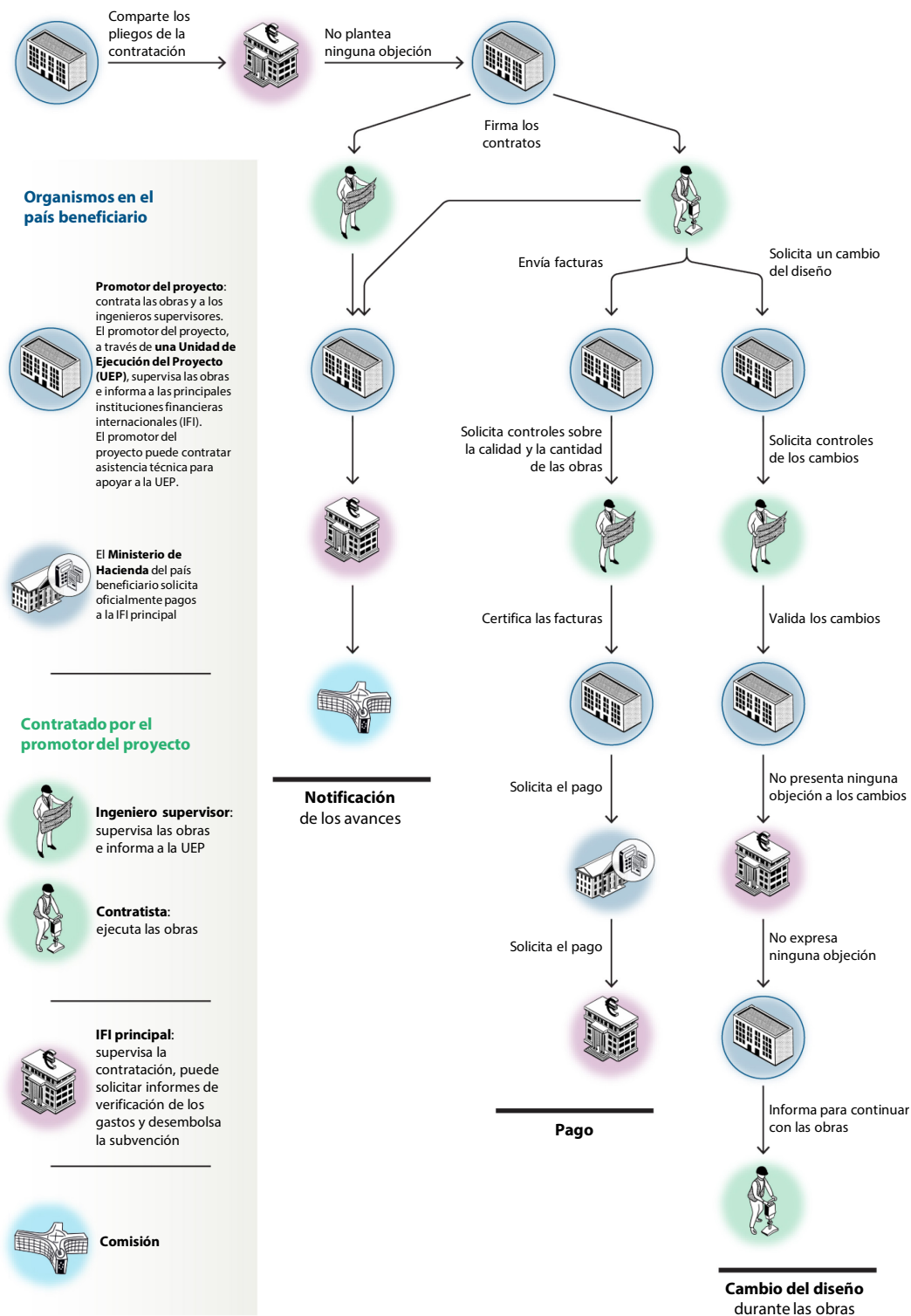


*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la guía del MIBO, las condiciones generales del Fondo Conjunto y la documentación del contrato del proyecto.

## En general, la Comisión no puede abordar las insuficiencias de las instituciones financieras en materia de supervisión de la contratación pública y de los riesgos de ejecución

- 36** Examinamos si la Comisión garantizó que las IFI principales cumplieran sus obligaciones de supervisión a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos financiados por la UE. En particular, comprobamos si:
- los riesgos de ejecución, como la insuficiente capacidad técnica, se evaluaron y mitigaron adecuadamente;
  - la supervisión de los procedimientos de contratación fue suficiente para garantizar los principios generales de competencia, igualdad de trato y buena gestión financiera.
- 37** Para una ejecución fluida es fundamental garantizar que el promotor del proyecto tenga una capacidad de ejecución adecuada en forma de una Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP) bien establecida que incluya, por ejemplo, un gestor de proyectos, junto con otros especialistas, en caso necesario, como ingenieros y abogados. En consonancia con las directrices del MIBO, las IFI principales pidieron a los promotores de proyectos que crearan una UEP en todos los proyectos incluidos en nuestra muestra. El papel de las UEP consistía en coordinarse con varias partes interesadas (por ejemplo, las autoridades nacionales, la IFI principal, los contratistas y los ingenieros supervisores), gestionar y supervisar la ejecución de las obras e informar a las IFI principales sobre todos los aspectos de la ejecución de los proyectos, incluida la contratación de bienes, obras y servicios, así como el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales (véase la [ilustración 10](#)).

## Ilustración 10 | Los proyectos se ejecutan de forma colaborativa, y la Unidad de Ejecución del Proyecto desempeña un papel crucial



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de visitas de auditoría e intercambios con UEP, IFI, ministerios de Hacienda e ingenieros supervisores.

**38** En nuestro análisis del modo en que las IFI evaluaron y mitigaron los riesgos detectados para la ejecución de los proyectos, constatamos que las doce solicitudes de nuestra muestra contenían evaluaciones de riesgos políticos y de ejecución, y tres de ellas calificaron estos últimos como elevados. La Comisión se basó en las evaluaciones de las IFI para garantizar una capacidad adecuada de las UEP. Las IFI exigieron que todos los proyectos, salvo uno, recibieran asistencia técnica para apoyar a la UEP. Sin embargo, ni las solicitudes de subvención evaluadas por las IFI ni los acuerdos de subvención firmados especificaban sistemáticamente las capacidades de las UEP que debían cumplir los promotores de proyectos (véase el [recuadro 3](#)).

### Recuadro 3

#### Requisitos insuficientes con respecto a la capacidad de las UEP

Constatamos que tan solo en dos solicitudes de subvención de nuestra muestra se detallaba la composición de la UEP, con perfiles como especialistas medioambientales y sociales, ingenieros especializados y un gestor de proyectos.

Sin embargo, en uno de estos dos proyectos, la UEP carecía de diseñador durante la ejecución para proporcionar las actualizaciones de diseño que el contratista necesitaba a su debido tiempo. La UEP tampoco disponía de expertos jurídicos para tramitar las numerosas reclamaciones del contratista, y no contaba con expertos medioambientales y sociales para garantizar el cumplimiento del plan de acción medioambiental y social.

Además, los doce acuerdos de subvención solo especificaban que una UEP debía contar con personal debidamente cualificado con recursos adecuados durante todo el período de ejecución, pero no establecían requisitos mínimos.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

**39** Durante el proceso de ejecución, la Comisión no pidió a las IFI que aportaran pruebas de las medidas de mitigación aplicadas (por ejemplo, a través de los informes anuales de ejecución). Constatamos que, en tres proyectos, la asistencia técnica recomendada para ayudar a las UEP no abarcaba todo el período de ejecución. Esta medida paliativa insuficiente afectó negativamente a la capacidad de las UEP y contribuyó a los retrasos.

- 40** Ninguna de las solicitudes de subvención auditadas señaló riesgos de corrupción en la evaluación de riesgos (véase el apartado **38**). Un requisito contenido en los acuerdos de subvención de las IFI exige que los beneficiarios de los fondos no lleven a cabo prácticas prohibidas. Sin embargo, dos de las tres IFI de nuestra muestra reconocieron la notificación de cuatro presuntas prácticas que estaban prohibidas, como el hecho de que los ingenieros supervisores hubiesen podido declarar más horas de las que realmente habían trabajado para el pago. Una IFI investigó tres de estas reclamaciones y llegó a la conclusión de que no eran creíbles, mientras que la otra IFI seguía investigando una de estas reclamaciones en el momento de la auditoría.
- 41** En el caso de los proyectos de la muestra, observamos que las IFI principales revisaron las etapas y cláusulas críticas de la documentación de la licitación, el informe de evaluación y el contrato. Desde 2020, el BERD utiliza una plataforma electrónica de contratación pública conocida como «EBRD Client eProcurement Portal» (Portal de Contratación Electrónica de Clientes del BERD), que contiene todos los pliegos de la contratación. Esto ha contribuido a promover la competencia y la transparencia.
- 42** Detectamos dos casos de nuestra muestra en los que la supervisión de la contratación por parte de una IFI fue insuficiente:
- la IFI principal no solicitó acceso a todos los pliegos de la contratación para una subvención que abarcaba tres componentes. La IFI supervisó la contratación de un solo componente. No consideró necesario supervisar el segundo componente, ya que estaba por debajo del umbral para la contratación de obras, o el tercer componente, que fue contratado por un Estado miembro de la UE, sobre el que la IFI principal esperaba que el poder adjudicador nacional llevara a cabo controles;
  - en el caso de otra subvención gestionada por otra IFI, el promotor del proyecto no llevó a cabo un procedimiento de contratación para obras adicionales (23 millones de euros) cofinanciadas por la subvención, contrariamente a lo dispuesto en la Directiva de la UE sobre contratación pública<sup>9</sup>. La IFI no solicitó que se iniciara un procedimiento de contratación y aceptó obras adicionales basadas en órdenes de modificación (instrucciones para modificar el contrato). Los costes de los materiales adicionales se determinaron por la oferta más baja de tan solo dos proveedores.

---

<sup>9</sup> Artículo 72 de la [Directiva 2014/24/UE](#).

- 43** Las IFI exigen a los adjudicatarios que firmen un formulario en el que declaren la ausencia de conflictos de intereses para los contratos financiados a través de su préstamo o de una subvención del MIBO. Las IFI se basaron principalmente en esta autodeclaración y solo realizaron controles limitados para confirmar la integridad de los contratistas e ingenieros supervisores. Sin embargo, antes de adjudicar los contratos, utilizaron una base de datos de inteligencia sobre riesgos para identificar a personas o entidades de riesgo a fin de poder excluir a los licitadores que habían sido sancionados. El Banco Mundial también mantiene una [lista](#) pública de empresas y particulares excluidos y suspendidos que deben comprobar los promotores de proyectos.
- 44** Dado que la Comisión no participa directamente en la supervisión de las medidas de reducción del riesgo y los procedimientos de contratación, no puede adoptar medidas correctoras en casos en que las IFI no han detectado ni comunicado deficiencias.

### **Durante la ejecución de los proyectos, la Comisión se basa en la supervisión realizada por instituciones financieras, que presenta algunas deficiencias**

- 45** Examinamos los procedimientos de las tres principales IFI para evaluar si la Comisión podía confiar en su supervisión durante el proceso de ejecución. A este respecto, comprobamos si las IFI principales habían revisado la documentación de los ingenieros supervisores para garantizar que se alcanzaran la calidad y la cantidad previstas de las obras.
- 46** Las IFI principales de los proyectos incluidos en nuestra muestra se basan en el trabajo de los ingenieros supervisores para certificar la calidad y la cantidad de las obras y revisar las solicitudes de modificación del promotor del proyecto. Sin embargo, es responsabilidad de la UEP comprobar que los ingenieros supervisores trabajan correctamente, según lo acordado contractualmente por el promotor del proyecto (véase la [ilustración 9](#)). Al supervisar la ejecución de las obras, las IFI exigieron informes periódicos de la UEP, pero no pudieron hacer lo mismo directamente con los ingenieros supervisores, ya que estos informaban de primera mano a la UEP. En uno de los doce proyectos de la muestra, constatamos que el ingeniero supervisor había certificado costes adicionales de obras que no se ajustaban al contrato inicial. También observamos que las insuficiencias en la cadena de supervisión no se detectaron hasta que se llevó a cabo nuestra auditoría (véase el [recuadro 4](#)).

## Recuadro 4

### **Aumento de los costes certificado por el ingeniero supervisor y validado por la IFI**

En el caso de un componente de un proyecto, el promotor del proyecto firmó un contrato con un proveedor ruso para finalizar las obras en el plazo de un año a partir de la firma del contrato (en septiembre de 2021). A raíz de las sanciones impuestas por la UE a Rusia debido a su guerra de agresión contra Ucrania, tras las cuales fue imposible transferir fondos a un banco ruso, el promotor del proyecto firmó un acuerdo tripartito en junio de 2023 con el primer contratista y con otro situado en la UE. Este acuerdo tenía por objeto transferir responsabilidades y obligaciones del primer contratista al segundo. También incluía precios más elevados debido a la inflación de los precios de mercado y a la ampliación de los plazos. Sin embargo, los términos del contrato inicial no contenían ninguna cláusula de revisión de precios.

En noviembre de 2023, el precio del contrato se incrementó aún más para cubrir los costes adicionales de reparación de los bienes dañados. Aunque el acuerdo de subvención de la IFI estipulaba que las partidas deberían estar siempre aseguradas contra todos los riesgos, el promotor del proyecto no aseguró correctamente el componente financiado.

Como consecuencia de estos dos factores, el coste final, certificado por el ingeniero supervisor y aceptado posteriormente por la IFI, superó en un 27 % el precio ofrecido en la licitación.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

- 47** Un proyecto de carretera contenía medidas de mitigación para compensar las emisiones en la solicitud de subvención (véase el apartado 20), pero no aplicó plenamente esas medidas durante la ejecución (véase el [recuadro 5](#)). Ni el ingeniero supervisor ni la IFI señalaron que este problema fuera una deficiencia que hubiese requerido la adopción de medidas correctoras y la presentación de información.

## Recuadro 5

### La plantación de árboles en el lateral de una autopista no compensó suficientemente las emisiones adicionales de gases de efecto invernadero

Una solicitud de subvención incluía un presupuesto de 1,05 millones de euros para la plantación de árboles y el restablecimiento de la vegetación.

Durante nuestra visita, observamos que se había construido la carretera, pero que la plantación de árboles y el restablecimiento de la vegetación no eran visibles.

El promotor del proyecto explicó que la plantación y el restablecimiento de la vegetación solo habían sido posibles en determinadas zonas. Recibimos facturas de tan solo 35 000 euros (alrededor del 3 % del presupuesto de 1,05 millones de euros). El promotor del proyecto explicó que el 97 % restante del presupuesto destinado a la plantación de árboles y la restauración de la vegetación se había utilizado para financiar redes de estabilización de taludes (véase la fotografía a continuación).

A pesar del menor uso del presupuesto para la restauración de la vegetación, el promotor del proyecto plantó una cantidad de plantas que superaba las estimaciones iniciales. Sin embargo, se plantaron en una superficie mucho más reducida, lo que dio lugar a una densidad de vegetación demasiado elevada para ser sostenible.

#### Fotografía 2 | Talud protegido por una red de estabilización



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación del proyecto y de una visita sobre el terreno.

- 48** Las IFI pueden llevar a cabo controles adicionales mediante la contratación de consultores *ad hoc* para comprobar, por ejemplo, que se han alcanzado la calidad y la cantidad previstas de las obras. Observamos dos ejemplos de estos controles adicionales, que habían ayudado a las IFI a comprender mejor los aspectos técnicos de las obras. Aunque estos controles conllevan costes adicionales para las IFI correspondientes, valoramos su utilidad, especialmente para el seguimiento de proyectos complejos.
- 49** En virtud de los acuerdos existentes, la Comisión se basa en la supervisión de las IFI para garantizar que las subvenciones se desembolsan sobre la base de los costes subvencionables. Cuando el IFI valida esos costes, como se describe en el [recuadro 4](#), la Comisión dispone de medios limitados para detectar posibles casos de uso indebido de fondos de la UE cuando los proyectos se ejecutan en régimen de gestión indirecta, así como para adoptar las medidas correctoras necesarias, a menos que decida llevar a cabo acciones específicas, como visitas de seguimiento y controles.

## **La Comisión carece de procedimientos eficaces para supervisar los retrasos y garantizar la sostenibilidad y la visibilidad de la UE**

### **La Comisión carece de información suficientemente detallada y actualizada sobre los retrasos en la ejecución de los proyectos**

- 50** Según las normas de gobernanza del MIBO, la Comisión no supervisa directamente la ejecución de las subvenciones, ya que se trata de una responsabilidad de las IFI. En su lugar, recurre a varios mecanismos para recopilar información. Evaluamos si la Comisión obtuvo datos actualizados y completos para supervisar la ejecución de los proyectos.
- 51** Cada año, las IFI principales suben al sistema de seguimiento y de información de la Comisión un informe anual de ejecución por cada proyecto beneficiario de una subvención del MIBO y actualizan la información comunicada a dicho sistema. Sin embargo, en todos los proyectos de la muestra, salvo uno, constatamos que datos como las fechas, la fase de ejecución y los importes introducidos en la plataforma no estaban actualizados. Además, observamos que los informes anuales subidos a menudo no informaban con detalle sobre los avances de los proyectos y los problemas de ejecución, lo que provocaba retrasos. En 2021, la Comisión introdujo una sección para explicar los retrasos, pero constatamos que los plazos para resolver los problemas eran demasiado optimistas en cinco proyectos de nuestra muestra.

- 52** Desde 2019, la Comisión ha organizado reuniones semestrales con las principales IFI para debatir acerca de los retos más importantes, incluidos los retrasos. Sin embargo, las actas breves de estas reuniones no describen adecuadamente todos los problemas clave de ejecución. La Comisión también celebra reuniones semestrales con los promotores de proyectos para debatir acerca de los hitos acordados. Sin embargo, estos hitos son solo indicativos y se posponen periódicamente durante la ejecución.
- 53** La Comisión no ha llevado a cabo ninguna visita de seguimiento orientada a los resultados para comprobar los proyectos de transporte y adquirir un conocimiento directo del rendimiento de los proyectos. Aunque las delegaciones de la UE en los cuatro países de la muestra no han desempeñado ningún papel oficial en el seguimiento de los proyectos, han informado a la sede de la Comisión sobre cualquier reunión con la IFI principal, los promotores de proyectos o las autoridades pertinentes. Observamos que estas delegaciones de la UE disponían de una visión general de la ejecución que incluye los retrasos, pero no fueron informadas sistemáticamente de los detalles técnicos.
- 54** Los consultores que trabajan para la secretaría del MIBO (la oficina de coordinación entre la Comisión y las instituciones financieras) cuentan con representantes en los países que comparten informes mensuales con la Comisión. Estos informes breves se basan en información compartida por las oficinas nacionales de las IFI y las UEP de los promotores de proyectos, y proporcionan a la Comisión información similar a la compartida por las IFI (véase el apartado [51](#)). Hallamos diferencias en la precisión y la rapidez con que estos informes mensuales pusieron de relieve problemas de ejecución (véanse ejemplos en el [recuadro 6](#)).

## Recuadro 6

### Ejemplos de incoherencias en la notificación de problemas de ejecución a la Comisión

En uno de los doce proyectos de la muestra, la UEP recibió, al final de febrero de 2024, la confirmación de que el ingeniero debía retirar la certificación de una serie de obras realizadas en 2023 debido al uso de hormigón no aprobado. En el momento de nuestra auditoría de 2025, aún no se había tomado ninguna decisión sobre la necesidad de destruir las obras. Esto amenazaba con retrasar aún más el proyecto, pero no se incluyó en los informes mensuales de la oficina de coordinación que compartió con la Comisión ni en el informe anual de ejecución de la IFI de 2024.

Por el contrario, hallamos un ejemplo de notificación en el que la oficina de coordinación destacó la suspensión de las obras debido a la calidad inadecuada del hormigón. Este problema se comunicó a la Comisión en junio de 2025, dos meses después de que se produjera.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos y de las visitas sobre el terreno.

- 55** En cada solicitud de subvención de la muestra, los promotores de proyectos incluyeron un número limitado de indicadores de realizaciones y de resultados. No incluyeron indicadores de impacto, ya que la Comisión no los consideró útiles para supervisar los avances. Aunque los indicadores son pertinentes, nueve solicitudes aprobadas no disponían de indicadores que reflejaran todos los componentes de las obras que debían completarse (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)). Desde 2021, la Comisión define indicadores comunes de rendimiento y, en octubre de 2025, seguía trabajando en una metodología para agregar los resultados.

## Recuadro 7

### Ejemplo de indicadores que no cubren con precisión todos los componentes del proyecto

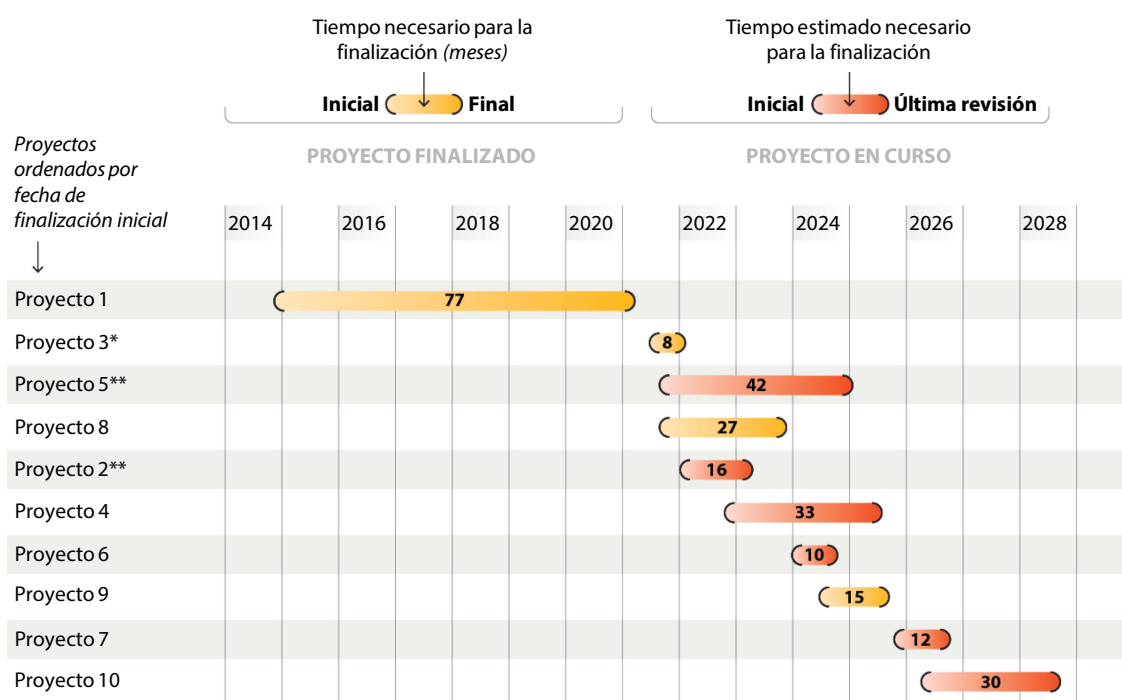
Para la rehabilitación de un tramo ferroviario, la solicitud incluía la extensión total del corredor (148 km) como resultado previsto, en lugar de los 66,8 km sujetos a las obras previstas. La solicitud tampoco mencionaba las obras adicionales previstas por el promotor del proyecto, como el número de túneles, puentes y estaciones que debían rehabilitarse. Además, no había ningún objetivo para los indicadores de resultados en relación con el número de pasajeros y de toneladas de carga al año. El requisito de velocidad, un criterio de la [red europea de transporte](#), no se reflejó en los indicadores.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

## La Comisión dispone de medios limitados para lograr que se cumplan los plazos de ejecución

- 56** Evaluamos si la Comisión había diseñado y aplicado medidas eficaces para reducir los retrasos.
- 57** Desde 2015, la Comisión utiliza un cuadro de indicadores conocido como «corredor de conectividad» para ofrecer una visión general de la ejecución de los proyectos. Entre otros elementos, dispone de «semáforos» para supervisar la puntualidad de las obras. La [ilustración 11](#) muestra que todos los proyectos de nuestra muestra sufrieron retrasos. A pesar del apoyo en forma de asistencia técnica a todas las UEP, salvo a una, siguieron produciéndose retrasos. Cuando realizamos la auditoría, estos retrasos eran significativos (más de dos años) en seis proyectos, principalmente porque hubo que realizar modificaciones en los estudios de diseño detallado durante la ejecución; a menudo estos retrasos estaban agravados por las autorizaciones de permisos tardías.

## Ilustración 11 | Retrasos en la finalización de los proyectos (fechas de finalización iniciales frente a fechas finales o a fechas últimas revisadas)



*Nota:* La fecha de finalización de dos proyectos aún no se ha actualizado, por lo que no se incluye en la ilustración 11.

\*Sin asistencia técnica a la Unidad de Ejecución del Proyecto (UIP).

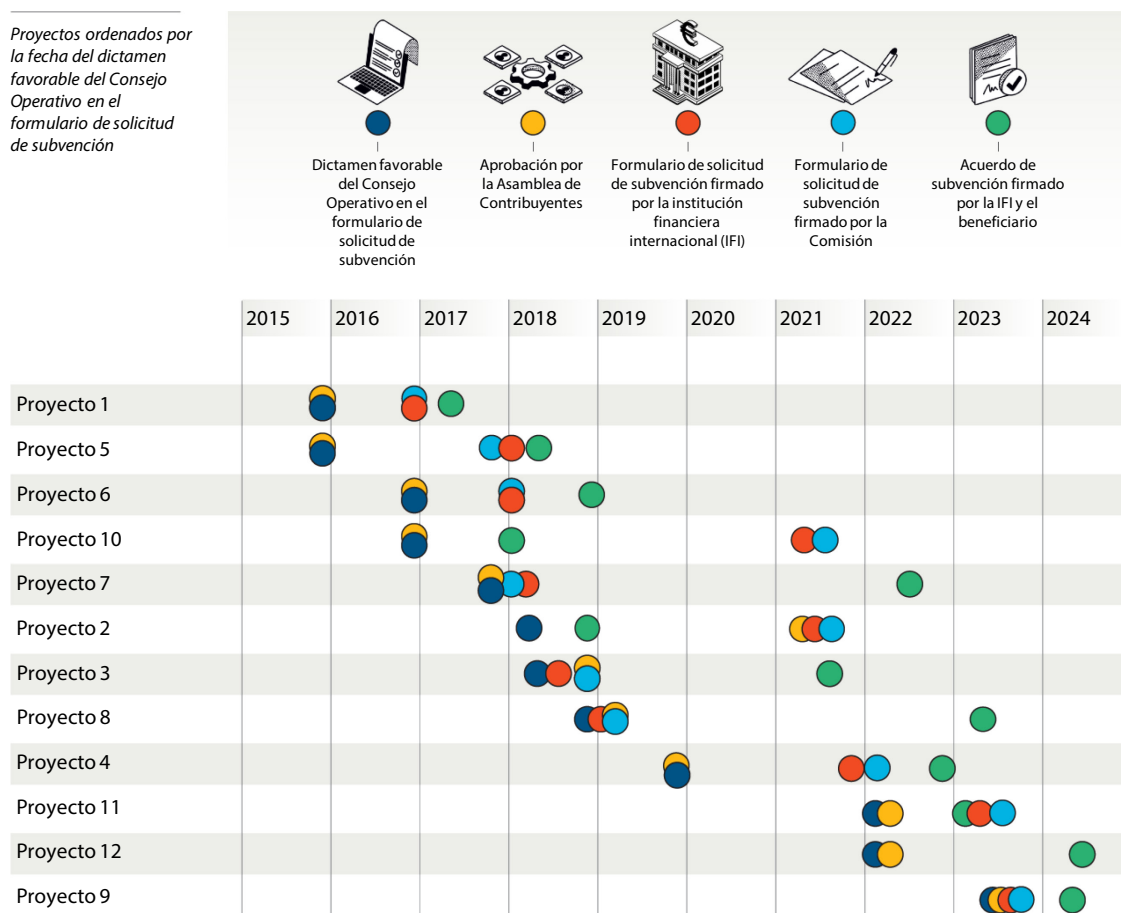
\*\*Los contratistas aún no han facilitado estimaciones actualizadas que reflejen los retrasos reales.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación del contrato en junio de 2025.

- 58** La Comisión envió cartas a las IFI y a las autoridades nacionales en julio de 2020 respecto de tres de los proyectos de la muestra, con el objetivo principal de obtener plazos de ejecución de los proyectos actualizados. La Comisión envió solicitudes similares sobre otros dos proyectos de la muestra después de julio de 2020. En la mayoría de los casos, la Comisión recibió respuestas generales con los plazos actualizados. Sin embargo, ninguna de estas cartas evitó que se produjeran nuevos retrasos después de las actualizaciones.
- 59** Los retrasos en los pagos también han afectado a la ejecución. Una vez aprobada la subvención por el Consejo Operativo y, a continuación, por la Asamblea de Contribuyentes, la Comisión y la IFI principal firman el formulario de solicitud de subvención. Sin embargo, el promotor del proyecto no recibe los fondos hasta que se firma el acuerdo de subvención y, en algunos países, hasta que lo ratifican las autoridades nacionales (véase la [ilustración 12](#)). Ratificar el acuerdo de subvención firmado también puede alargar el proceso (por ejemplo, en un año en Bosnia y Herzegovina), dependiendo de las autoridades nacionales. En nuestra muestra, los promotores de proyectos tuvieron que adelantar fondos para cinco proyectos, principalmente porque no se habían firmado o ratificado los acuerdos de subvención.

## Ilustración 12 | Retrasos entre la aprobación de la subvención y la firma del acuerdo de subvención

Proyectos ordenados por la fecha del dictamen favorable del Consejo Operativo en el formulario de solicitud de subvención



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión y de la IFI hasta junio de 2025.

**60** Los desembolsos de la Comisión corresponden a prefinanciaciones transferidas a la cuenta del Fondo Conjunto gestionada por el BERD. Aunque las IFI deberían prever los desembolsos sobre la base de las necesidades reales, hallamos seis casos en los que la Comisión desembolsó subvenciones basándose en las previsiones de las IFI en las que solicitaban importes superiores a los justificados por la evolución financiera y física de los proyectos. Esto provocó que los fondos se transfirieran al Fondo Conjunto con demasiada antelación (véase el ejemplo en el [recuadro 8](#)). La Comisión explicó que se basa principalmente en las previsiones de las IFI antes de validar las solicitudes de desembolso del Fondo Conjunto.

## Recuadro 8

### Ejemplo de prefinanciación innecesariamente elevada por parte de la Comisión

En el caso de un proyecto, la Comisión pagó al Fondo Conjunto el 63 % del importe total correspondiente a una prefinanciación de 52 millones de euros en octubre de 2024 sobre la base de las previsiones de la IFI. Sin embargo, esta previsión era excesivamente optimista, ya que en el momento de nuestra visita de junio de 2025 no se había producido ningún coste porque el contrato de obras aún no se había firmado.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación de los proyectos.

## Se han puesto en marcha muchos proyectos, pero los avances en la conexión de los Balcanes Occidentales con la UE son lentos y la sostenibilidad de los proyectos está en peligro

- 61** Diez años después de que se aprobaran los primeros proyectos de transporte en los cuatro países de la muestra, examinamos si los doce proyectos de la muestra habían generado resultados tangibles. También evaluamos si la Comisión había definido indicadores de proyecto para supervisar los avances logrados a escala de proyecto y de agregación. Nuestra muestra contiene siete corredores (véase el [anexo II](#)).
- 62** Para supervisar el progreso general, la Comisión ha establecido tres indicadores principales<sup>10</sup> (crecimiento del PIB, valor del comercio de bienes y servicios, e índice de desarrollo humano), pero nunca ha recopilado ni comunicado los datos. Sin embargo, estos indicadores no permiten una evaluación significativa de los efectos específicos de los proyectos del MIBO en el desarrollo socioeconómico y la competitividad en los Balcanes Occidentales (el objetivo general). Esto se debe a que dicha evolución se ve influida por diversos factores externos, incluido un amplio apoyo no procedente del MIBO.

<sup>10</sup> Programas de acción plurinacionales para los años [2016](#), p. 10; [2017-2018](#), p. 11; [2018-2019](#), p. 13, y [2020](#), p. 8.

- 63** El objetivo específico del MIBO en el sector del transporte es mejorar la conectividad dentro de la región y entre los Balcanes Occidentales y la UE<sup>11</sup>. Al firmar el Tratado constitutivo de la Comunidad del Transporte<sup>12</sup>, los países de los Balcanes Occidentales se comprometieron a respetar los objetivos de la red europea de transporte<sup>13</sup>, que incluyen completar la red básica de aquí a 2030<sup>14</sup>. Sin embargo, la Comisión no recopiló información sobre la finalización de la [red básica europea de transporte](#) en los Balcanes Occidentales (véase el apartado [17](#)), como el grado de finalización (por ejemplo, la extensión de las secciones finalizadas y operativas por corredor) y el cumplimiento de las normas de la red para los corredores apoyados. Se basa en los informes de la [Comunidad del Transporte](#), que no incluyen dicha información detallada para cada corredor. Esta información solo está disponible cuando se solicita específicamente y no fue utilizada por la Comisión para supervisar los efectos concretos de la financiación del MIBO.
- 64** La Comunidad del Transporte, una organización internacional que promueve la cooperación regional en materia de transporte entre la Unión Europea y los Balcanes Occidentales, publica informes anuales sobre la implantación de la [red europea de transporte](#) en los Balcanes Occidentales desde 2021. Estos informes muestran un lento progreso general en la aplicación de todas las normas (véase el [recuadro 9](#)).

---

<sup>11</sup> Programas de acción plurinacionales para los años [2015-2016](#), p. 4; [2016](#), p. 10; [2017-2018](#), p. 11; [2018-2019](#), p. 13, y [2020](#), p. 8.

<sup>12</sup> Artículo 1 y anexo I.1 del [Tratado constitutivo de la Comunidad del Transporte](#).

<sup>13</sup> Artículo 38, apartado 3, y artículo 39 del [Reglamento \(UE\) n.º 1315/2013](#), derogado por el [Reglamento \(UE\) 2024/1679](#).

<sup>14</sup> Artículo 6, apartado 1, letra a), del [Reglamento \(UE\) 2024/1679](#).

## Recuadro 9

### Avances hacia la consecución de las normas de la red europea de transporte en los Balcanes Occidentales

Las normas de la red europea de transporte incluyen:

- la electrificación de la red ferroviaria, para lo que el 65 % de la red básica se electrificó en 2024 (frente al 73 % en 2021, el primer año del que se disponía de datos);
- una velocidad mínima para los trenes de mercancías de 100 km/h de aquí a 2030, para lo que el 60 % de la red básica cumplía el requisito de velocidad (frente al 72 % en 2021);
- calzadas distintas para los dos sentidos de circulación, separadas por una franja divisoria no destinada a la circulación y zonas de descanso cada 100 km a lo largo de la autopista para 2030. En 2024, la tasa de cumplimiento de la red básica alcanzó el 54 % (frente al 45 % en 2021).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE\) 2024/1679](#) y de los informes de la Comunidad del Transporte sobre el desarrollo de ampliaciones indicativas de la red transeuropea de transporte de la red global y básica en los Balcanes Occidentales de [2022](#) y [2024](#).

**65** Para los cuatro países incluidos en la muestra, la Comisión aprobó 43 subvenciones a la inversión entre 2015 y junio de 2025 en el sector del transporte. En junio de 2025, se habían iniciado veintidós de estas inversiones y se habían completado seis. Cuatro de los seis proyectos finalizados son proyectos de carreteras de nuestra muestra en Bosnia y Herzegovina y Macedonia del Norte que se han abierto al tráfico. Si bien es demasiado pronto para evaluar las realizaciones logradas en cuatro proyectos que no se esperaba que se completaran en el momento de la auditoría, el panorama es desigual en los otros ocho proyectos (cuatro finalizados y cuatro que deberían haberse completado). Tres proyectos habían alcanzado sus objetivos plenamente, dos lo habían hecho parcialmente, y tres no eran operativos. El [anexo III](#) ofrece más información sobre las realizaciones conseguidas y su operatividad en el momento de la auditoría para los doce proyectos de la muestra.

**66** Las conexiones dentro de los corredores afectados por los proyectos de nuestra muestra progresan de manera desigual (véase el [cuadro 1](#)). En Serbia, el apoyo al sector ferroviario se encuentra principalmente en la fase de planificación con vistas a su adaptación a las normas de la UE<sup>15</sup>. En Macedonia del Norte, un tramo de ferrocarril de 23 km cuyas obras deberían haber comenzado en 2024 aún no se ha construido en la frontera búlgara y su fecha prevista de finalización es 2030. En el caso de Bosnia y Herzegovina, en junio de 2022 la Comisión suspendió dos proyectos aprobados inicialmente (incluidos tramos no conectados del corredor Vc) debido a la situación política en la República Srpska, la entidad administrativa que abarca el norte del país. En Kosovo, las condiciones ferroviarias en el momento de la auditoría eran peores que antes del inicio del proyecto. El tráfico está perturbado desde 2020 debido al hundimiento de algunos túneles durante las obras. Además, no hay prevista ninguna fecha de inicio de las obras en la parte septentrional de Kosovo. En el momento de la auditoría (junio de 2025), aún no se había instalado señalización ni se había llevado a cabo la electrificación.

---

<sup>15</sup> Ficha informativa sobre el corredor ferroviario X del MIBO.

**Cuadro 1 | Situación de la red básica europea de transporte incluida en nuestra muestra**

Corredor de la red básica	País	Extensión total (km)	Completado (km)	Operativo (km)	Cofinanciado por la UE (km)	Proyectos en el corredor incluidos en la muestra
Corredor viario Vc	Bosnia y Herzegovina	323,5	144,2	133,3	119,9	3 proyectos que equivalen a 19,9 km
Ruta ferroviaria 10	Kosovo	148,0	0,0	0,0	100,2	2 proyectos que equivalen a 100,2 km
Corredor ferroviario X	Serbia	513,0	0,0	513,0	256,1	1 proyecto de 17,7 km
Corredor ferroviario Xc	Serbia	104,0	0,0	0,0*	104,0	1 proyecto de 90 km
Corredor viario VIII	Macedonia del Norte	308,0	286,0	286,0	47,2	2 proyectos que equivalen a 47,2 km
Corredor ferroviario VIII	Macedonia del Norte	261,0	30,5	30,5	57,4	1 proyecto de 23 km

*Nota:* \*El tráfico continúa en condiciones especiales mientras se llevan a cabo las obras de construcción. En este cuadro no figuran los dos proyectos de vías navegables interiores incluidos en la muestra relacionados con el corredor Rin-Danubio.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información obtenida de la Comunidad del Transporte, el sistema de seguimiento y de información y el promotor del proyecto, en septiembre de 2025.

**67** Además, constatamos que la sostenibilidad de siete proyectos de la muestra no estaba plenamente garantizada debido a procedimientos administrativos pendientes, falta de fondos para continuar con las inversiones, mantenimiento insuficiente o infraestructuras no utilizadas (véase el [anexo III](#)). En el [recuadro 10](#) se ofrece un ejemplo de una infraestructura no utilizada.

## Recuadro 10

### Un túnel sin conexión a una carretera pone en peligro la sostenibilidad

Nuestra muestra incluía un túnel de 3,2 km cuyas principales obras de infraestructura habían concluido en septiembre de 2023. En el momento de la visita de auditoría, se estaban instalando equipos electromecánicos para completar el proyecto, pero el túnel sigue desconectado de las redes de carreteras adyacentes financiadas por otros donantes. Existe el riesgo no solo de que el túnel siga sin utilizarse durante varios años debido a retrasos en las obras de la carretera adyacente, sino también de que requiera mantenimiento y protección contra posibles daños.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la documentación del proyecto y de la visita sobre el terreno.

## El papel del MIBO es visible, pero el apoyo de la UE no lo es tanto

- 68** Todos los beneficiarios de financiación de la UE están obligados en general a reconocer el origen y garantizar la visibilidad de todos los fondos recibidos de la UE<sup>16</sup>. Examinamos si los proyectos de nuestra muestra destacaban suficientemente que estaban financiados por la UE utilizando medios de comunicación adecuados, como redes sociales, actos, informes y paneles de visualización. Estos paneles deben levantarse junto a vías de acceso al lugar en el que se lleve a cabo la acción, y deben mantenerse allí desde el inicio de la acción hasta seis meses después de su finalización<sup>17</sup>.
- 69** Con dos excepciones, los proyectos de nuestra muestra de doce incluyeron paneles de visualización en los que se señalaba el apoyo de la UE. En uno de los dos proyectos con problemas de visibilidad de la UE, el contratista había puesto a disposición del público dos vallas publicitarias, pero estas solo reconocían el apoyo de la IFI principal.

<sup>16</sup> Artículos 24 y 25 del [Reglamento de Ejecución \(UE\) n.º 447/2014](#) y artículo 18, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2021/1529](#).

<sup>17</sup> 2009, [Comunicación y visibilidad - Manual de la Unión Europea en las acciones exteriores](#), p. 20; 2018, [Communication and visibility in EU-financed external actions](#), p. 21.

- 70** Las IFI deben informar sobre los costes derivados de las actividades de visibilidad en sus informes anuales de ejecución. Esta información financiera no figuraba en el caso de cuatro subvenciones de la muestra supervisadas por dos IFI. Como consecuencia, fue imposible evaluar las actividades realizadas y su eficacia a la hora de garantizar la visibilidad de la UE. En el caso de una de estas subvenciones, la IFI principal explicó que no se habían gastado fondos del MIBO en visibilidad, a pesar de que la solicitud contaba para ello con un presupuesto de 20 000 euros.
- 71** En el caso de otras tres subvenciones de nuestra muestra, una IFI había designado a una persona específica para coordinar las actividades de visibilidad, organizar actos y producir contenidos (por ejemplo, vídeos, contenido multimedia, fotografías y mensajes en las redes sociales). Constatamos que la IFI había utilizado los presupuestos de visibilidad de las subvenciones para pagar los salarios de esta persona con el fin de promover las actividades de la IFI en los Balcanes Occidentales y solo de forma limitada las de la UE. Del mismo modo, un informe de seguimiento interno solicitado por la Comisión señaló que la ayuda del MIBO se asocia principalmente a las IFI y no a la UE.

**72** Para mejorar la visibilidad de la UE, observamos un ejemplo positivo en el que la delegación de la UE en Bosnia y Herzegovina propuso que se añadieran vallas publicitarias adicionales a las estrictamente necesarias durante las obras de construcción con arreglo a las directrices de visibilidad de la UE. Tras las negociaciones, dos IFI acordaron un mensaje común que era adecuado para todos los donantes (véase la [fotografía 3](#)).

**Fotografía 3 | Mensaje de la valla publicitaria: «Estamos ayudando a Bosnia y Herzegovina a construir el corredor 5C (Vc)»**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

---

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por George Marius Hyzler, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 28 de abril de 2026.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Sobre la auditoría

### La Comisión apoya al sector del transporte en los Balcanes Occidentales a través del MIBO

- 01** En 2008, el [Consejo](#) animó a la Comisión y a las instituciones financieras internacionales (IFI) a poner en común recursos y financiar proyectos de infraestructuras prioritarias en los Balcanes Occidentales. Los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo<sup>1</sup>, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) ocupan un lugar central en la [política de ampliación de la UE](#).
- 02** En diciembre de 2009, la Comisión, en asociación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, con el respaldo de los Estados miembros de la UE, puso en marcha el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO) para coordinar y canalizar el apoyo técnico y financiero de los donantes para los países de los Balcanes Occidentales a través de una ventanilla única. El Marco del MIBO moviliza inversiones adicionales combinando subvenciones<sup>2</sup> con préstamos<sup>3</sup> a través del Fondo Conjunto Europeo para los Balcanes Occidentales («el Fondo Conjunto»)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la [Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244\(1999\)](#) y con la [Opinión](#) de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

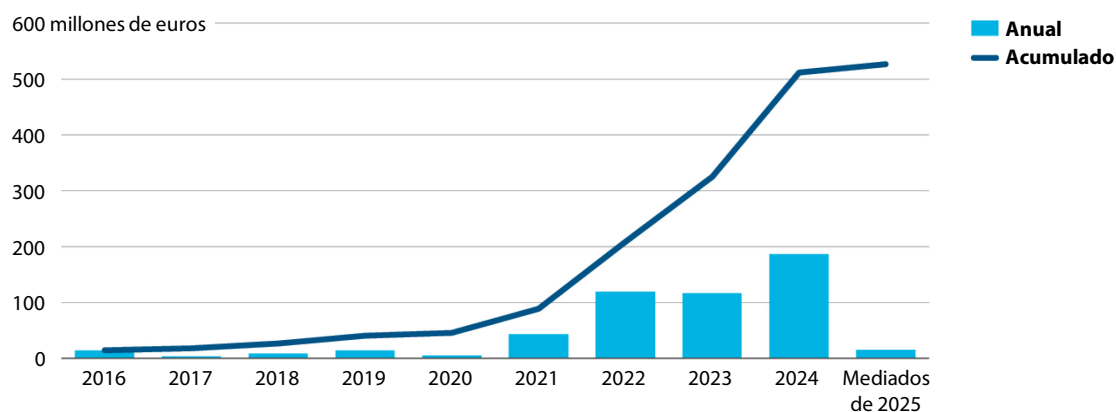
<sup>2</sup> Conclusiones del Consejo de 2008, [Marco de Inversión en favor de los Balcanes Occidentales](#).

<sup>3</sup> Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo: [Commission implementing decision adopting a multi-country action programme for Connectivity for the year 2020](#), p. 4.

<sup>4</sup> [The European Investment Bank in the Western Balkans](#), p. 17.

- 03** El banco alemán de desarrollo *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, el Fondo Europeo de Inversiones, la *Agence française de développement* y el Grupo del Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional, se unieron posteriormente al MIBO.
- 04** Para hacer frente al subdesarrollo de las infraestructuras en los Balcanes Occidentales, la Comisión, mediante [proceso de Berlín](#) establecido en 2014, reconoció la importancia de conectar la región a la [red básica europea de transporte](#) invirtiendo en proyectos de infraestructuras estratégicas de transporte.
- 05** El MIBO es una plataforma para preparar, seleccionar y financiar proyectos de inversión estratégicos en los Balcanes Occidentales.
- 06** La Comisión da apoyo a seis sectores (transporte sostenible, energía limpia, medio ambiente y clima, sector privado, capital humano y futuro digital) en los Balcanes Occidentales a través del MIBO. La mejora de las infraestructuras contribuye a reducir el [déficit de inversión](#) y constituye un avance hacia el cumplimiento de los criterios de adhesión a la UE<sup>5</sup>. Entre 2015 y mediados de 2025, la Comisión pagó 527 millones de euros del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) II y III al Fondo Conjunto para proyectos de transporte (véase la [ilustración 1](#)).

### Ilustración 1 | Pagos acumulados y anuales de la UE al Fondo Conjunto para proyectos de transporte (de 2016 a mediados de 2025)



*Nota:* La Comisión no efectuó ningún pago en 2015.

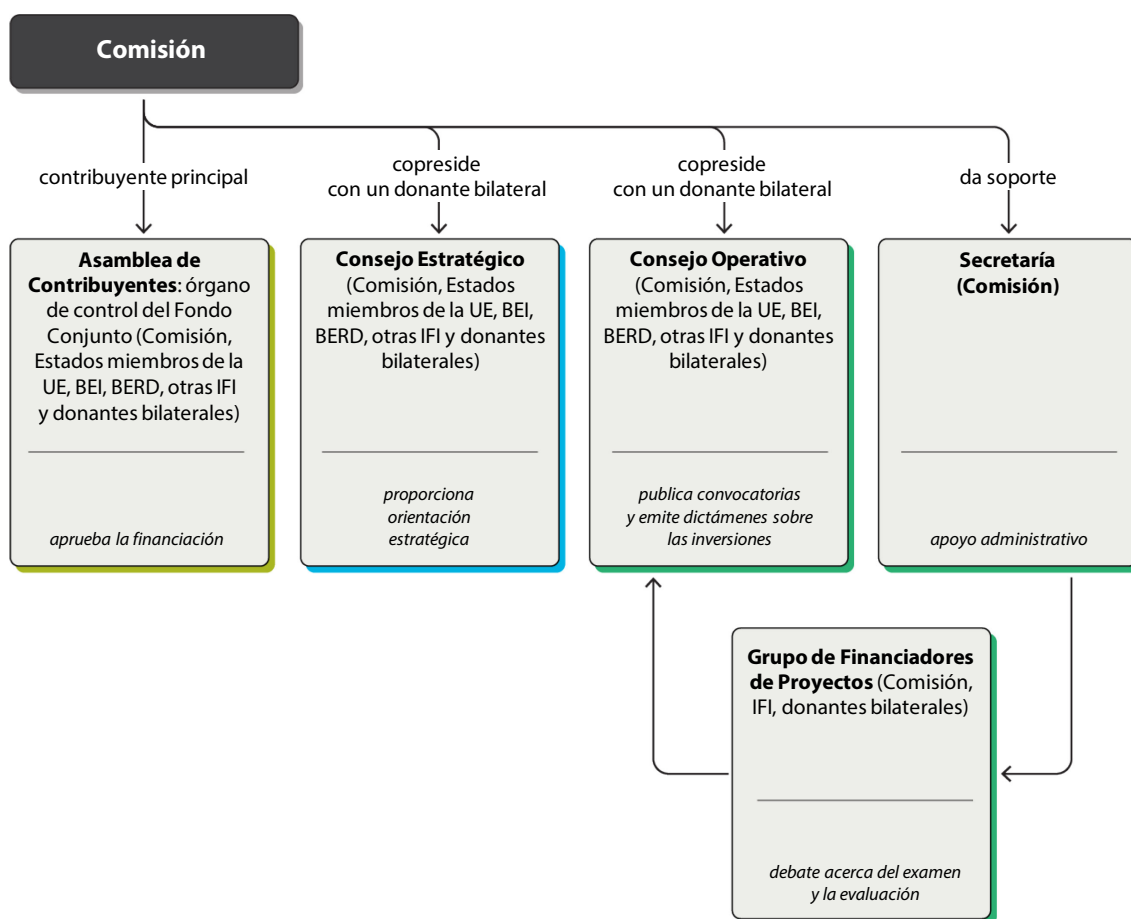
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las previsiones del Fondo Conjunto en enero de 2026.

<sup>5</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2020: informe sobre [Bosnia y Herzegovina](#), p. 93; [Kosovo](#), p. 95; [Serbia](#), p. 86, y [Macedonia del Norte](#), pp. 55 y 76.

## Funciones y competencias

**07** El Fondo Conjunto agrupa las contribuciones de la Comisión, las IFI y los donantes bilaterales. El BERD y el BEI (en calidad de cogestores) son los responsables de administrar el Fondo Conjunto. Ambas IFI llevan mucho tiempo siendo socias en la puesta en marcha, la realización y la ejecución del MIBO<sup>6</sup>. Los principales órganos de gobernanza que participan en el MIBO son la Asamblea de Contribuyentes, el Consejo Estratégico, el Consejo Operativo y el Grupo de Financiadores de Proyectos. En la *ilustración 2* se resumen las funciones y la composición de los principales órganos del MIBO en los que participa la Comisión.

### Ilustración 2 | El papel de la Comisión en la gobernanza del MIBO



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento interno del MIBO.

<sup>6</sup> Anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo: [Commission Implementing Decision adopting a multi-country action programme for Connectivity for the year 2020](#), p. 13.

- 08** La Comisión, como principal donante, desempeña un papel clave en la toma de decisiones del MIBO. Desde que se creó el Fondo Conjunto hasta 2024, la Comisión ha aportado 898,6 millones de euros, es decir, el 85,9 % del total de las contribuciones al Fondo para todos los sectores, incluido el transporte<sup>7</sup>. Proporciona subvenciones para impulsar los préstamos de las IFI destinados a cofinanciar los proyectos seleccionados, con el objetivo de mejorar la conectividad en los Balcanes Occidentales.
- 09** En el momento de nuestra auditoría, la propia Comisión (la Dirección General de Ampliación y Vecindad Oriental) contaba con un equipo responsable de todas las inversiones públicas, incluido el sector del transporte. En los distintos países, cada delegación de la UE cuenta con una persona de referencia que coordina las actividades del MIBO, y también puede contar con la participación de personal experto. La Comisión ha contratado a consultores (la oficina de coordinación de las instituciones financieras) para que ayuden en ámbitos como el procedimiento de examen, las actividades de secretaría (organización de reuniones) y el seguimiento de proyectos a través de representantes en los países.
- 10** Las autoridades nacionales solicitan subvenciones que benefician a los promotores de proyectos. Los promotores son responsables de la preparación y ejecución de los proyectos, incluyendo los estudios, la contratación y la supervisión de las obras.
- 11** El BERD, el BEI y el Banco Mundial, como IFI principales, eran responsables de coordinar los préstamos para los proyectos incluidos en la muestra y de supervisar su ejecución. Las tres IFI auditadas han organizado su representación en los países beneficiarios a través de oficinas locales o regionales y ofreciendo apoyo *ad hoc* desde las sedes.

---

<sup>7</sup> WBIF Annual Report 2024, p. 29.

## Alcance y enfoque de la auditoría

- 12** En años anteriores, hemos publicado varios informes sobre los Balcanes Occidentales. Entre estos figuran auditorías sobre [la ayuda de preadhesión para reforzar la capacidad administrativa](#) y el [Estado de Derecho](#), así como un dictamen sobre el establecimiento del [Mecanismo de Reforma y Crecimiento](#).
- 13** En esta auditoría, examinamos si la Comisión garantizó que el MIBO contribuya eficazmente al desarrollo de infraestructuras de transporte en los Balcanes Occidentales vinculadas a la red básica de la UE. Evaluamos si la Comisión había establecido procedimientos del MIBO para lo siguiente:
- una selección eficaz de proyectos de transporte;
  - una supervisión eficaz de la ejecución de los proyectos;
  - un seguimiento y notificación eficaces.
- 14** La auditoría no incluyó la financiación del Mecanismo de Reforma y Crecimiento porque se creó en 2024, y tampoco examinamos los procedimientos para la concesión de subvenciones de asistencia técnica. Además, no comprobamos la exactitud de los gastos de los proyectos, ya que, cuando terminamos la auditoría, la Comisión todavía no había aprobado financieramente ninguno de los proyectos incluidos en la muestra.
- 15** La auditoría abarca un período de diez años, que comprende desde las primeras solicitudes de subvención presentadas en 2015 hasta junio de 2025, cuando realizamos las visitas sobre el terreno. Entre 2015 y mediados de 2025, la Comisión comprometió 2 665 millones de euros para 55 proyectos de transporte en los Balcanes Occidentales. Los fondos de la UE comprometidos en los cuatro países visitados (Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte y Serbia) ascendieron a un total de 2 115 millones de euros (véase el [cuadro 1](#)).

**Cuadro 1 | Subvenciones del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales aprobadas en millones de euros (de 2015 a mediados de 2025)**

País	Importe total de la UE aprobado	Importe total incluido en la muestra de entre el importe total de la UE aprobado
Bosnia y Herzegovina	914,8	61,5
Kosovo	158,6	55,8
Macedonia del Norte	292,9	84,6
Serbia	748,6	139,7
Total	2 114,9	341,6

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del sistema de seguimiento y de información de la Comisión.

- 16** Para nuestra muestra, seleccionamos doce proyectos de transporte de la red básica europea de transporte (véase el [anexo II](#)) por valor de 341,6 millones de euros (el 16,2 % de los fondos totales comprometidos para el transporte en los países incluidos en la muestra), sobre la base de la materialidad y el nivel de finalización, para examinar proyectos avanzados y diferentes redes (carretera, ferrocarril y vías navegables interiores) en la medida de lo posible.
- 17** Examinamos los procedimientos del MIBO. Concretamente, analizamos el papel de la Comisión en los procedimientos de examen y selección; los procedimientos de la IFI principal para garantizar una supervisión eficaz durante el proceso de contratación y ejecución de los proyectos —ya que la Comisión ha delegado la contratación y la ejecución en la IFI principal— y los mecanismos de seguimiento para informar a la Comisión, como el sistema de seguimiento y de información, los informes de seguimiento y las actas de las reuniones.
- 18** Corroboramos las pruebas de las revisiones documentales, las entrevistas, las visitas sobre el terreno y los datos del sistema de seguimiento y de información para validar nuestras constataciones. Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores](#) (INTOSAI).

**19** La Comisión ha asumido compromisos significativos en materia de infraestructuras en todos los sectores (incluido el transporte) en los Balcanes Occidentales. Las contribuciones de la UE al Fondo Conjunto proceden de las siguientes fuentes:

- 900 millones de euros a través de los programas plurinacionales de conectividad del IAP II de 2015-2020;
- el [Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales 2021-2027](#) de la Unión, puesto en marcha en 2021 con hasta **30 000 millones de euros en inversiones**, incluidos 9 000 millones de euros en subvenciones de la Unión a través del IAP III, que tiene por objeto, entre otras cosas, apoyar al sector del transporte para acercar a los Balcanes Occidentales a la Unión<sup>8</sup>;
- el [Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales](#), adoptado en 2024. Esta contribución puede alcanzar los 3 000 millones de euros si los países beneficiarios avanzan según lo previsto en sus programas de reforma<sup>9</sup>.

**20** Dado el aumento de las contribuciones al MIBO, esperamos que nuestras constataciones mejoren la forma en que la Comisión selecciona y supervisa los proyectos del MIBO financiados por la UE e informa sobre ellos.

---

<sup>8</sup> [Economic and Investment Plan - Endorsed Flagship Investments 2020-2024](#), p. 2.

<sup>9</sup> [2023 WBIF key achievements](#), p. 7.

## Anexo II – Lista de proyectos incluidos en la muestra

Número de proyecto	País beneficiario	Iniciativa emblemática de la UE	Corredor de la red básica	Tipo de red	Importe de la subvención aprobada, sin tasas de ejecución ni administrativas (miles de euros)	Año de adopción
1*	Bosnia y Herzegovina	Conexión de norte a sur	Corredor viario Vc	Carretera de 10,7 km de longitud	24 540	2015
2*	Bosnia y Herzegovina	Conexión de norte a sur	Corredor viario Vc	Carretera de 3,2 km de longitud	19 000	2018
3	Bosnia y Herzegovina	Conexión de norte a sur	Corredor viario Vc	Carretera de 6 km de longitud	14 940	2018
4	Bosnia y Herzegovina	Conexión de este a oeste	Corredor principal Rin-Danubio	Vía navegable interior (instalaciones portuarias) y ferrocarril de 6,3 km	3 020	2019
5*	Kosovo	Conexión de norte a sur	Ruta ferroviaria 10	Tramo de vía de 66,8 km de longitud	38 540	2015
6*	Kosovo	Conexión de norte a sur	Ruta ferroviaria 10	Tramo de vía de 33,4 km de longitud	17 240	2016

Número de proyecto	País beneficiario	Iniciativa emblemática de la UE	Corredor de la red básica	Tipo de red	Importe de la subvención aprobada, sin tasas de ejecución ni administrativas (miles de euros)	Año de adopción
7*	Macedonia del Norte	Conexión de este a oeste	Corredor ferroviario VIII	Tramo de vía de 34 km de longitud	68 626	2017
8	Macedonia del Norte	Conexión de este a oeste	Corredor viario VIII	Tramo de carretera de 13,2 km de longitud	2 470	2018
9	Macedonia del Norte	Conexión de este a oeste	Corredor viario VIII	Tramo de carretera de 23 km de longitud	13 508	2023
10	Serbia	Conexión de este a oeste	Corredor ferroviario Xc	Tramo de vía de 80 km de longitud	43 730	2016
11	Serbia	Conexión de este a oeste	Corredor ferroviario X	Tramo de vía de 17,7 km de longitud	80 150	2022
12	Serbia	Conexión de este a oeste	Corredor principal Rin-Danubio	Vía navegable interior (21 buques hundidos)	15 850	2022
TOTAL					341 614	

Nota: \*Apoyo UE/MIBO recibido para el estudio de diseño detallado.

## Anexo III – Evaluaciones de proyectos del Tribunal

Número de proyecto	SOLICITUD				EJECUCIÓN			
	Conectividad	Transporte sostenible	Maduro en el momento de la solicitud	Inicio de la ejecución según lo previsto en la solicitud	Realizaciones conseguidas	Finalización a tiempo según lo previsto inicialmente	Operativo en el momento de la auditoría, según lo previsto	Sostenibilidad
1	Satisfactoria	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias	Satisfactoria	Carretera de 10,7 km de longitud abierta al tráfico, con un puente y un cruce abierto al tráfico que no es plenamente funcional	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias	Algunas insuficiencias
2	Algunas insuficiencias	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias	Carretera (túnel) de 3,2 km de longitud construida, pero no abierta al tráfico	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias
3	Satisfactoria	Insuficiencias significativas	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	Carretera de 6 km de longitud, incluida una estación de peaje y un puente abierto al tráfico	Satisfactoria	Satisfactoria	Satisfactoria
4	Algunas insuficiencias	Algunas insuficiencias	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Instalaciones portuarias existentes y operativas, pero la construcción ferroviaria está en curso	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias	Algunas insuficiencias
5	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Vías ferroviarias, estaciones, túneles y puentes — rehabilitación en curso	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias
6	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Vías ferroviarias, estaciones y puentes — rehabilitación en curso	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias
7	Algunas insuficiencias	Satisfactoria	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Construcción o rehabilitación de vías ferroviarias, estaciones, túneles y puentes en curso, pero la señalización y las telecomunicaciones están pendientes de contratación	Insuficiencias significativas	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Todavía no es posible llegar a una conclusión
8	Satisfactoria	Insuficiencias significativas	Algunas insuficiencias	Algunas insuficiencias	Carretera de 13,2 km de longitud construida y abierta al tráfico	Insuficiencias significativas	Satisfactoria	Algunas insuficiencias
9	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	Satisfactoria	Satisfactoria	Finalización de los taludes y apertura de la carretera al tráfico	Algunas insuficiencias	Satisfactoria	Satisfactoria
10	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	Insuficiencias significativas	Insuficiencias significativas	Rehabilitación o construcción de vías ferroviarias, estaciones y puentes en curso	Insuficiencias significativas	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Algunas insuficiencias
11	Satisfactoria	Satisfactoria	Satisfactoria	Insuficiencias significativas	Aún no se ha iniciado	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Todavía no es posible llegar a una conclusión
12	Satisfactoria	Satisfactoria	Satisfactoria	Algunas insuficiencias	4 de los 21 buques retirados	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Todavía no es posible llegar a una conclusión	Todavía no es posible llegar a una conclusión

## Siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Explicación
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BERD</b>	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
<b>IAP</b>	Instrumento de Ayuda Preadhesión
<b>IFI</b>	Institución financiera internacional
<b>MIBO</b>	Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales
<b>UEP</b>	Unidad de Ejecución del Proyecto

# Glosario

Término	Definición/Explicación
<b>Análisis de costes y beneficios</b>	Comparación de los costes estimados de una línea de acción propuesta con los beneficios que se espera obtener.
<b>Asamblea de Contribuyentes</b>	Órgano de control de los contribuyentes al Fondo Conjunto Europeo para los Balcanes Occidentales; determina la dirección principal del Fondo Conjunto y supervisa sus recursos financieros y sus pagos.
<b>Cartera única de proyectos</b>	Lista central de proyectos a los que los países beneficiarios han dado prioridad y que pueden ser cofinanciados en virtud del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.
<b>Comité directivo</b>	Órgano, con miembros de la Comisión, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, que era responsable hasta 2021 de examinar, evaluar y aprobar los proyectos que podían optar al Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.
<b>Conectividad</b>	En el contexto del transporte, estar conectado mediante redes de carreteras, ferrocarriles y vías navegables interiores que faciliten la circulación de personas y mercancías.
<b>Consejo Estratégico</b>	Órgano, con miembros de la Comisión, los Estados miembros de la UE, instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales, que proporciona orientación estratégica y supervisión para seleccionar y ejecutar proyectos de inversión en el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.
<b>Consejo Operativo</b>	Órgano, con miembros de la Comisión, los Estados miembros de la UE, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, responsable de examinar, evaluar y aprobar los proyectos que pueden optar al Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales.
<b>Coordinador nacional del IAP</b>	Funcionario de cada país beneficiario responsable de coordinar proyectos financiados por el IAP y que actúa como enlace con la Comisión.
<b>Delegación de la UE</b>	Representación diplomática de la UE en un tercer país.
<b>Efecto de peso muerto</b>	Situación en la que una actividad financiada por la UE habría seguido su curso incluso sin recibir la subvención.
<b>Estudio de viabilidad</b>	Evaluación de si un método, plan o trabajo propuesto es posible o razonable.
<b>Financiación combinada</b>	Práctica de asociar las subvenciones de la UE con préstamos de financiadores públicos y privados.
<b>Fondo Conjunto Europeo para los Balcanes Occidentales</b>	Agrupación de recursos financieros canalizados a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales y gestionados por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones.

<b>Gestión indirecta</b>	Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión encomienda las tareas de ejecución a otras entidades (como instituciones financieras internacionales).
<b>Grupo de Financiadores de Proyectos</b>	Representantes de la Comisión, instituciones financieras internacionales y donantes que preseleccionan proyectos de inversión.
<b>Grupo de París</b>	Representantes de la Comisión, instituciones financieras internacionales principales y copresidente de los donantes bilaterales que se reúnen periódicamente después de que se examinen las solicitudes de subvención y antes de las reuniones del Grupo de Financiadores de Proyectos.
<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	Medición del progreso de los países, sobre la base de la esperanza de vida media de las personas, los años de educación y los niveles de ingresos.
<b>Informe de ejecución anual</b>	En el contexto del MIBO, documento presentado a la Comisión por la institución financiera principal sobre los avances de un proyecto durante el ejercicio financiero anterior.
<b>Institución financiera internacional</b>	Banco creado por más de un país para proporcionar apoyo financiero y asesoramiento profesional en relación con los objetivos de desarrollo, y promover la cooperación y la estabilidad económicas internacionales.
<b>Institución financiera internacional principal</b>	Banco que supervisa la evaluación y ejecución de un proyecto de desarrollo y coordina la prestación de apoyo por parte de múltiples prestamistas.
<b>Instrumento de Ayuda Preadhesión</b>	Herramienta de la UE para desarrollar la capacidad técnica y administrativa de los países candidatos y los países candidatos potenciales.
<b>Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales</b>	Acuerdo que combina diversos métodos de financiación (por ejemplo, subvenciones o préstamos) para apoyar el desarrollo socioeconómico en los países de los Balcanes Occidentales, centrándose especialmente en proyectos de infraestructuras.
<b>Mediano</b>	Valor medio de un conjunto de datos.
<b>Oficina de coordinación de las instituciones financieras</b>	Proveedor de servicios financiado por la Comisión que apoya el trabajo de la secretaría del MIBO.
<b>Plan Económico y de Inversión</b>	Iniciativa de la UE adoptada en 2020 para apoyar el desarrollo socioeconómico en los Balcanes Occidentales, incluidas las inversiones en infraestructuras de transporte, seguida en 2023 de un plan de crecimiento de la UE para la misma región.
<b>Producto interior bruto</b>	Medida básica del volumen global de la economía de un país.
<b>Promotor del proyecto</b>	Entidad, generalmente pública, que se beneficia de la infraestructura de transporte y que es responsable de esta.
<b>Red transeuropea de transporte</b>	Red de infraestructuras de transporte, energía o telecomunicaciones transfronterizas establecida para apoyar y mejorar el funcionamiento del mercado único de la UE facilitando la libre circulación de bienes, personas y servicios.

---

<b>Sostenibilidad</b>	Capacidad de la financiación de la UE para seguir produciendo efectos tras el cese de las subvenciones.
<b>Transporte sostenible</b>	Circulación de personas y mercancías de una manera que utilice los recursos de forma más eficiente, con el objetivo último de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-16>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-16>

## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida inicialmente por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, y posteriormente por George Marius Hyzler.

La auditoría fue dirigida por Laima Liucija Andrikienė, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con el apoyo de Tomas Mackevicius, jefe de Gabinete, y Aldona Dregvaite, agregada de Gabinete; Margit Spindelegger, gerente principal; Aurelia Petliza, jefa de tarea, y los auditores Bertrand Tanguy y Erik Kotlarik. Aleksandra Mazilu prestó apoyo gráfico y Joanna Piotrowicz prestó apoyo administrativo.



*De izquierda a derecha:* Georgia Pergamali, Tomas Mackevicius, Bertrand Tanguy, Laima Liucija Andrikienė, Erik Kotlarik, Sara Perez Miguel y Aldona Dregvaite.

---

## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © Lev – stock.adobe.com.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### **Utilización del logotipo del Tribunal**

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-7644-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/4558548	QJ-01-26-026-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7645-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6412331	QJ-01-26-026-ES-N

---

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial [16/2026](#) «Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales – El apoyo de la UE aborda las necesidades de conectividad, pero la integración en la red básica de transporte es lenta», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

Los países de los Balcanes Occidentales se comprometieron a completar la red básica transeuropea de transporte de la UE de aquí a 2030. Examinamos la eficacia del apoyo de la UE a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales en infraestructuras de transporte en los Balcanes Occidentales centrándonos en la conexión de la región a la red básica de transporte de la UE para 2030. Constatamos que, si bien los proyectos auditados se ajustan a las prioridades de conectividad declaradas, los avances se ven ralentizados por la selección de proyectos inmaduros y las deficiencias en la supervisión por parte de las instituciones financieras. El seguimiento, la presentación de información y la visibilidad de la UE también fueron insuficientes, y hubo retrasos y problemas de sostenibilidad persistentes. Dados los retrasos en la ejecución y los retos operativos, llegamos a la conclusión de que es poco probable que se cumpla el plazo de 2030. Recomendamos a la Comisión que mejore la selección, el seguimiento, la sostenibilidad y la visibilidad de los proyectos.

*Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.*



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Redes sociales: @EUauditors