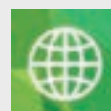


Informe Especial

Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-9207-019-9
doi:10.2865/59955

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial

Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,
párrafo segundo)

Apartado

Acrónimos

I-VII **Resumen**

1-6 **Introducción**

1-4 **Información general**

5-6 **Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia**

7-8 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

9-71 **Observaciones**

9-48 **Parte uno – Gestión por la Comisión de los proyectos del IPA**

9-22 Las decisiones de financiación se derivaron de estrategias pertinentes

23-38 La Comisión ha comenzado a subsanar insuficiencias en la concepción de los proyectos que han ocasionado retrasos en la ejecución

39-48 En general los proyectos del IPA obtuvieron las realizaciones previstas, pero los resultados subsiguientes pueden no ser sostenibles

49-71 **Parte dos – Gestión por la Comisión de la ayuda no financiera en apoyo de la gobernanza**

49-63 La Comisión trató ampliamente cuestiones de gobernanza en su diálogo con Serbia con un impacto positivo creciente

64-71 Al aprobar el sistema serbio de gestión de los fondos de la UE, la Comisión no tuvo totalmente en cuenta la gestión de las finanzas públicas de Serbia

72–81 **Conclusiones y recomendaciones**

72–79 **Conclusiones**

80–81 **Recomendaciones**

Anexo I — Lista de proyectos del IPA auditados

Anexo II — Lista de proyectos del IPA en los que se ha examinado la gobernanza y la lucha contra la corrupción como cuestiones transversales

Respuestas de la Comisión

AEA: Acuerdo de estabilización y asociación

AI: Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales

CNIPA: Coordinador nacional del IPA

DEN: Documento de evaluación de necesidades

DIPP: Documentos indicativos de planificación plurianual

DPR: Diálogo permanente reforzado

IPA: Instrumento de Ayuda Preadhesión

MFIP: Marco Financiero Indicativo Plurianual

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PE: Parlamento Europeo

PEA: Proceso de estabilización y asociación

PEFA: Gasto Público y Responsabilidad Económica (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PYME: Pequeña y mediana empresa

RAP: Reforma de la administración pública

SEIO: Servicio de integración europea de la República de Serbia (*Republic of Serbia European Integration Service*)

SID: Sistema de ejecución descentralizada

SIGMA: Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión (*Support for Improvement in Governance and Management*)

I

El apoyo financiero de la UE a Serbia a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) ha ascendido desde 2007 a alrededor de 170 millones de euros anuales. El ámbito de la gobernanza, considerado por la Comisión como el más difícil para Serbia, recibió una cuarta parte de la financiación del IPA, que la UE complementa con medios no financieros para ayudar a este país a prepararse para la adhesión a la UE.

II

La fiscalización, que abarcó el período 2007-2013, tuvo el objetivo de evaluar si la Comisión está gestionando de manera eficaz la ayuda de preadhesión a Serbia, y más en particular su apoyo al ámbito clave de la gobernanza, para lo cual planteó las dos preguntas siguientes:

- a) ¿Ha gestionado la Comisión los proyectos del IPA de manera eficaz?
- b) ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la ayuda no financiera en su apoyo a la gobernanza?

III

Durante la fiscalización se examinó el proceso de programación del IPA y quince proyectos financiados por este instrumento de los programas anuales 2007, 2008 y 2009 para Serbia, con especial atención a los resultados de los proyectos. La ayuda no financiera examinada comprendía el diálogo entre la UE y Serbia sobre cuestiones de gobernanza y la cooperación para preparar a Serbia para gestionar los fondos de la UE de manera descentralizada. El Tribunal también examinó otra muestra de diez proyectos del IPA de los programas anuales de 2010, 2011 y 2012 para comprobar si la gobernanza y la lucha contra la corrupción eran cuestiones transversales en proyectos en los que la buena gobernanza no constituía un objetivo esencial.

IV

La fiscalización tuvo como conclusión que, en general, la Comisión está gestionando de forma eficaz la ayuda de preadhesión a Serbia. El apoyo financiero, junto con otras formas de ayuda, contribuye eficazmente a aplicar reformas sociales y económicas y a mejorar la gobernanza en Serbia. Basándose en la experiencia adquirida en otros países beneficiarios del IPA, la Comisión insiste cada vez más en cuestiones de gobernanza al planificar su ayuda financiera y de otro tipo a Serbia.

V

La Comisión está gestionando los proyectos del IPA de manera eficaz. La programación de la ayuda financiera de este instrumento está basada en un marco estratégico coherente y el enfoque de selección de proyectos pertinentes para preparar a Serbia para la adhesión mejora gradualmente. En conjunto, los proyectos auditados produjeron los resultados previstos, pero presentaban insuficiencias de concepción, ejecución y sostenibilidad. Al elaborar los últimos programas anuales del IPA, la Comisión tomó medidas para subsanar las insuficiencias observadas por el Tribunal en los anteriores proyectos de este instrumento.

VI

La Comisión gestionó con eficacia la ayuda no financiera a Serbia en el ámbito de la gobernanza. Durante la fiscalización se constató que el diálogo estructurado entre la UE y Serbia abarcaba adecuadamente los ámbitos clave de gobernanza y enlazaba las prioridades políticas con la formulación de políticas. Aunque la concepción de los proyectos no reflejaba explícitamente la especial importancia concedida a la gobernanza en el diálogo, la mayoría de los proyectos examinados por el Tribunal contribuyeron indirectamente a una mejor gobernanza o a la lucha contra la corrupción a través de las actividades relativas a la creación de capacidad administrativa. Con respecto a la preparación de Serbia para la gestión descentralizada de los fondos de la UE, se constató que el enfoque de la Comisión apoyaba la gobernanza de manera eficaz, aunque solo en el ámbito de las estructuras de gestión del IPA. El trabajo de auditoría de la Comisión en las estructuras nacionales del IPA, conforme a la reglamentación del instrumento, no formaba parte de una evaluación global de la gestión financiera pública a nivel nacional.

VII

El informe formula recomendaciones concretas para mejorar la programación, la concepción y la ejecución de proyectos del IPA en Serbia. Con respecto a la ayuda no financiera, el Tribunal recomienda que la Comisión apoye a las autoridades serbias para proseguir la racionalización de sus estrategias nacionales y la finalización de una auténtica hoja de ruta de gestión de las finanzas públicas, mejorar el mecanismo de consulta de las organizaciones de la sociedad civil, evaluar sistemáticamente la necesidad de medidas anticorrupción y de buena gobernanza durante la concepción de los proyectos y tomar medidas para integrar el trabajo de auditoría de la Comisión aplicado a las estructuras nacionales del IPA en la evaluación de la gestión de las finanzas públicas a escala nacional.

Información general

01

Tras la caída del régimen de Slobodan Milošević en octubre de 2000, Serbia, el mayor de los países de los Balcanes Occidentales tanto en población como en superficie¹, comenzó su camino hacia la preadhesión a la UE en el marco del proceso de estabilización y asociación. El **gráfico 1** presenta una sinopsis de los acontecimientos clave que marcaron las relaciones entre Serbia y la UE entre 1999 y 2014.

1 El territorio serbio abarca 77 474 km², con una población de 7,2 millones de habitantes (datos de 2014, World Factbook de la CIA).

Gráfico 1

Fechas clave en las relaciones entre la UE y Serbia

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 de enero – Primera conferencia intergubernamental (Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Serbia), que señala el inicio oficial de las negociaciones de adhesión de Serbia.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1 de septiembre – Entrada en vigor del Acuerdo de estabilización y asociación UE-Serbia. Comienzo del examen analítico del acervo («escrutinio»). 28 de junio – El Consejo Europeo decide abrir las negociaciones de adhesión con Serbia.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1 de marzo – El Consejo Europeo confirma a Serbia como país candidato a la UE.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 de octubre – La Comisión emite su opinión sobre la solicitud de Serbia de adhesión a la UE. 20 de julio – Detención de Goran Hadžić, último fugitivo buscado por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY). 26 de mayo – Detención de Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1 de febrero – Entrada en vigor del Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales (parte del Acuerdo de estabilización y asociación UE-Serbia).
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 de diciembre – Serbia solicita la adhesión a la UE. 19 de diciembre – Exención de visados para los desplazamientos a los países del espacio Schengen para los ciudadanos de Serbia.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 de julio – Detención de Radovan Karadžić. 29 de abril – Firma del Acuerdo de estabilización y asociación UE-Serbia, junto con el Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 de mayo – La UE suspende las conversaciones del Acuerdo de estabilización y asociación UE-Serbia, afirmando que Serbia no colabora plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1 de octubre – Serbia comienza las negociaciones con la UE sobre la firma del tratado internacional denominado Acuerdo de estabilización y asociación.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1 de junio – El Consejo Europeo de Salónica confirma la perspectiva de la UE para los países de los Balcanes Occidentales.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1 de abril – Detención de Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1 de junio – El Consejo Europeo de Santa María da Feira declara que todos los países del proceso de estabilización y asociación son candidatos potenciales a la adhesión a la UE.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 de mayo – Propuesta de la Comisión sobre el proceso de estabilización y asociación, la política de la UE con los países de los Balcanes Occidentales, con la perspectiva de una posible adhesión a la UE.

02

El proceso de estabilización y asociación iniciado por la UE en 1999 tras una década de agitación y conflictos armados en la antigua República Socialista Federal de Yugoslavia se sustentaba sobre la idea de que solo la perspectiva real de integración en la UE podría traer paz, estabilidad y democracia duraderas a los países balcánicos. El proceso de estabilización y asociación combina vínculos contractuales en forma de acuerdos de estabilización y asociación (AEA), medidas comerciales que ofrecen a la región el libre acceso a los mercados de la UE para casi todo tipo de mercancías, y una ayuda financiera sustancial a cargo del presupuesto de la UE.

03

La UE insistió en que Serbia entregara a los presuntos criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional de La Haya y encontrara una solución duradera a sus relaciones con Kosovo antes de poder avanzar de manera significativa hacia la adhesión a la UE. Serbia presentó su solicitud a dicha adhesión el 22 de diciembre de 2009 y el Consejo Europeo le concedió la condición de país candidato el 1 de marzo de 2012 basándose en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 28 de febrero que, en particular, destacaban los progresos realizados por Serbia en su diálogo con Kosovo². Los avances de Serbia para cumplir los requisitos políticos de los criterios de Copenhague³ y la entrega a las autoridades judiciales de varios presuntos criminales de guerra también fueron factores determinantes en la decisión del Consejo.

04

Las negociaciones de adhesión con Serbia se iniciaron oficialmente el 1 de enero de 2014. La Comisión Europea había indicado previamente que consideraba las cuestiones de gobernanza como el principal reto que debía afrontar Serbia y decidió que este ámbito, el que más dificultad presentaba, debía abordarse cuanto antes en las negociaciones capítulo por capítulo⁴.

- 2 El diálogo «Belgrado-Pristina» contó con la mediación de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea Catherine Ashton, apoyada por el Servicio Europeo de Acción Exterior.
- 3 Los criterios de Copenhague establecidos por el Consejo Europeo en junio de 1993 consisten en:
 - a) Criterios políticos: estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías.
 - b) Criterios económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
 - c) La capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.
- 4 Para facilitar las negociaciones de la adhesión el proceso se divide en treinta y cinco capítulos de la política de la UE. Las negociaciones sobre los distintos capítulos no se limitan a aspectos reglamentarios y administrativos, sino que también abarcan la implantación de las estructuras administrativas necesarias y los progresos realizados en el desarrollo de su capacidad de gestión. Los capítulos relativos a la gobernanza son esencialmente el 23 (Poder judicial y derechos fundamentales) y 24 (Justicia, libertad y seguridad).

Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia

05

Entre las prioridades de la ayuda de preadhesión de la UE se cuentan la ayuda a los países beneficiarios destinada a reforzar su capacidad administrativa y el apoyo a la aprobación y aplicación del acervo comunitario⁵. Para lo primero, la Comisión financia actividades como el desarrollo institucional, la implantación de sistemas de gestión y la formación.

06

En el período 2007-2013, la UE prestó asistencia a Serbia en el ámbito de la capacidad administrativa a través del componente I (ayuda a la transición y desarrollo institucional) del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA)⁶. La financiación del IPA, de una media de unos 170 millones de euros anuales, se ha repartido de manera bastante homogénea entre una amplia gama de sectores, como figura en el **cuadro 1**. El ámbito de gobernanza «justicia y asuntos de interior», que incluye la lucha contra la corrupción, y «reforma de la administración pública», que incluye la gestión de las finanzas públicas, recibió una cuarta parte de la financiación, lo que refleja el reconocimiento por la Comisión de la importancia de subsanar las deficiencias en este ámbito.

- 5 Por el acervo se entiende todos los principios, políticas, leyes, prácticas, obligaciones y objetivos acordados o desarrollados en la Unión Europea.
- 6 El IPA fue creado por el Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82) y Reglamento (CE) n° 718/2007 de la Comisión, de 12 de junio de 2007, relativo a la aplicación del Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) (DO L 170 de 29.6.2007, p. 1).

Cuadro 1

Ayuda del IPA a Serbia (2007-2013)

Sector	Dotación (millones de euros)	Porcentaje de la dotación total
Justicia y asuntos de interior	117	9,7 %
Reforma de la administración pública	164	13,6 %
Desarrollo social	171	14,2 %
Desarrollo del sector privado	109	9,1 %
Transporte	146	12,1 %
Medio ambiente, cambio climático y energía	192	16,0 %
Agricultura y desarrollo rural	109	9,1 %
Otras actividades horizontales y relativas al acervo comunitario	195	16,2 %
Total	1 203	

Fuente: Documentos indicativos de planificación plurianual para Serbia, 2011-2013.

07

La fiscalización tuvo por objeto determinar si la Comisión está gestionando de manera eficaz la ayuda de preadhesión a Serbia y, más concretamente, su apoyo al ámbito clave de la gobernanza. Se plantearon dos preguntas principales:

- a) ¿Ha gestionado la Comisión los proyectos del IPA de manera eficaz?
- b) ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la ayuda no financiera en su apoyo a la gobernanza?

08

El trabajo de auditoría, realizado entre mayo de 2013 y enero de 2014, comprendió:

- a) El examen de quince proyectos financiados por el IPA, con especial atención a los resultados (véase el **anexo I**)⁷. La muestra incluía ocho proyectos de gobernanza para reflejar el enfoque de la fiscalización sobre este aspecto, y siete proyectos de otros ámbitos de intervención: desarrollo social, transporte, energía, desarrollo rural y desarrollo del sector privado.
- b) El examen documental de otra muestra de diez proyectos del IPA seleccionados de los programas anuales de 2010, 2011 y 2012 (véase el **anexo II**) a fin de evaluar la integración de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción como cuestiones transversales en proyectos en los que la gobernanza no fuera un objetivo esencial.
- c) El examen del proceso de programación del IPA, de los mecanismos de diálogo sobre cuestiones de gobernanza y de los procedimientos existentes para evaluar la preparación de Serbia para gestionar un sistema de ejecución descentralizada de la ayuda del IPA.
- d) Se efectuaron visitas de inspección del 17 al 28 de junio de 2013 a la delegación de la Unión Europea en Belgrado y a los ministerios, agencias⁸ y autoridades regionales o locales competentes, así como a empresas públicas serbias. Se visitaron sobre el terreno proyectos en Belgrado, Horgos, Kragujevac, Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Sad, Obrenovac, Prokuplje, Subotica, y Ušće.

7 Los quince proyectos del IPA auditados se seleccionaron de programas anuales IPA de 2007, 2008 y 2009 para Serbia dado que dichos proyectos debían haber logrado los resultados esperados para el momento en que tuvo lugar la fiscalización (mediados de 2013). Asimismo se incluyó el único programa de apoyo presupuestario hasta la fecha para Serbia, financiado en virtud del IPA 2009 por 100 millones de euros.

8 En particular el Servicio de integración europea de la República de Serbia, la Agencia anticorrupción y la Oficina de contratación pública.

Parte uno – Gestión por la Comisión de los proyectos del IPA

Las decisiones de financiación se derivaron de estrategias pertinentes

09

El Tribunal examinó si los documentos estratégicos mantenían la coherencia entre sí, si contenían prioridades e indicadores de resultados claros, y si la Comisión y las autoridades serbias habían desarrollado un proceso para seleccionar los proyectos más pertinentes para la financiación del IPA. También examinó si la ayuda del IPA a la gobernanza hacía participar de manera adecuada a las organizaciones de la sociedad civil y si funcionaba la coordinación entre los donantes.

La ayuda del IPA se basa en una serie coherente de documentos estratégicos

10

El marco de programación del IPA es complejo y consta de numerosos documentos que definen objetivos políticos y prioridades estratégicas (véanse los apartados 13, 14 y el **gráfico 3**). No obstante, los documentos por lo general son coherentes entre sí en la evaluación de las necesidades y prioridades nacionales, y los documentos de programación para Serbia también son coherentes con la estrategia nacional de integración en la UE y con las evaluaciones de necesidades nacionales.

11

Las autoridades serbias han desarrollado más de setenta estrategias nacionales y planes de acción para abordar varios asuntos políticos y socioeconómicos, aunque su calidad no siempre ha sido homogénea. Por otra parte, la amplia variedad de estrategias nacionales no ha abarcado dos ámbitos principales relativos a la gobernanza:

- Debido a la naturaleza políticamente sensible de la descentralización territorial en Serbia, este proceso se ha llevado a cabo sin un marco estratégico que fije las prioridades nacionales ni un calendario de ejecución.
- No ha existido una estrategia global para coordinar la ejecución de la reforma de la gestión de las finanzas públicas.

12

El Gobierno de coalición en el poder entre julio de 2012 y la primavera de 2014 realizó grandes esfuerzos a fin de consolidar el marco estratégico de Serbia para los preparativos para la adhesión a la UE, es decir, la aprobación, en diciembre de 2012, de un plan de acción para dar seguimiento a los resultados de los informes de situación de la Comisión y, en febrero de 2013, al «Plan Nacional de Aproximación al Acervo». Entretanto, la Comisión y el Servicio de integración europea de la República de Serbia también tomaron medidas para mejorar la coherencia del marco estratégico serbio, por ejemplo, esforzándose por consolidar las numerosas estrategias nacionales en el Documento de evaluación de necesidades 2011-2013. La armonización entre las estrategias nacionales y los objetivos del IPA ha ganado coherencia desde 2012 gracias al enfoque basado en sectores.

Los documentos estratégicos contenían prioridades pertinentes y la definición de los objetivos e indicadores de resultados mejoró gradualmente

13

La última Asociación Europea con Serbia, preparada en 2007⁹, constituyó un marco político para fomentar reformas y, a través de una cláusula de condicionalidad, la base para suspender potencialmente la ayuda financiera¹⁰. El resultado fue la constitución de una larga lista de prioridades a corto y medio plazo que abarcaban los criterios de adhesión y la aplicación de las normas de la UE, pero no se clasificaron según su importancia para la adhesión de Serbia a la UE o para recibir financiación de la UE.

14

Los documentos indicativos de planificación plurianual, el documento de evaluación de necesidades de Serbia y los subsiguientes documentos de programación definían una serie de objetivos e indicadores de resultados, pero con frecuencia eran demasiado amplios, lo que dificultó la evaluación objetiva de los progresos realizados en los ámbitos de intervención¹¹. Los recién creados subcomités de supervisión por sectores (véase el apartado 58) confirmaron la gravedad del problema. Por ejemplo, los subcomités de supervisión para el Estado de Derecho y la administración pública

informaron en noviembre de 2012 que en general no era posible medir los progresos realizados debido a la insuficiente definición de los indicadores y recomendaban mejorar este aspecto en futuros ciclos de programación¹².

15

Sin embargo, con la transición gradual al enfoque sectorial, se introdujeron cambios durante los procesos de programación del IPA de 2012 y 2013. Los grupos de trabajo por sectores acordaron incluir indicadores RACER¹³, valores de referencia y metas para el período hasta 2020, ligados al último documento de evaluación de necesidades de Serbia, en las fichas de sectores y proyectos de 2013¹⁴.

La Comisión, con las autoridades serbias, ha mejorado gradualmente su metodología para seleccionar proyectos pertinentes

16

En la primera parte del período de programación 2007-2013, la priorización de proyectos por el Servicio de integración europea de la República de Serbia, la delegación de la UE y los servicios centrales de la Comisión no evitó la selección de proyectos inadecuados o problemáticos que no deberían haberse seleccionado o habrían debido mantenerse en reserva para un

- 9 Decisión 2008/213/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2008, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación Europea con Serbia, incluido Kosovo tal como se define en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244 (RCSNU 1244), de 10 de junio de 1999, y por la que se deroga la Decisión 2006/56/CE (DO L 80 de 19.3.2008, p. 46).
- 10 La ayuda está condicionada a los progresos en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y al respeto de las prioridades específicas de las propias asociaciones europeas (anexo 1, apartado 5 de la Decisión 2008/213/CE del Consejo).
- 11 La evaluación de la ayuda del IPA a la agricultura y el desarrollo rural en el período 2007-2011 concluyó que la medición de los resultados y el impacto esperados era un ámbito de constante insuficiencia debido a la falta de indicadores adecuados y mensurables en los documentos de programación – Informe de evaluación del consorcio AESA, enero de 2013.
- 12 Acta de la reunión del subcomité de supervisión para el Estado de Derecho de 15 de noviembre de 2012 y del subcomité de supervisión para la reforma de la administración pública de 16 de noviembre de 2012.
- 13 RACER es el acrónimo en inglés de pertinentes, es decir, estrechamente ligados a los objetivos de la intervención, reconocidos por todas las partes interesadas, creíbles para los no expertos y fáciles de interpretar, fáciles de supervisar – por ejemplo posibilidad de obtener datos a bajo precio, y rigurosos, es decir, difíciles de manipular.
- 14 Las fichas de sectores y proyectos son documentos normalizados, presentados a la Comisión por el país beneficiario del IPA respecto de un año determinado, tras celebrarse debates con la Comisión y el país beneficiario. Las fichas han de exponer con claridad, por sectores o proyectos, los ejes prioritarios, los objetivos, las operaciones previstas, los

programa anual posterior¹⁵. El trabajo de supervisión de la Comisión ha identificado problemas importantes en la programación como la falta de apoyo de las autoridades nacionales, la ausencia de coordinación interinstitucional, una concepción deficiente de los proyectos, pliegos de condiciones mal definidos, soluciones de financiación insostenibles y utilización inadecuada de las experiencias adquiridas de proyectos anteriores.

17

En el proceso de selección no se aplicaron criterios como el nivel de cofinanciación de los proyectos y el efecto de palanca esperado de la financiación del IPA. Hasta 2012, la Comisión Europea no emitió orientaciones sobre la cofinanciación paralela en relación con el IPA. Serbia se comprometió a contribuir a la cofinanciación de los programas anuales del IPA para 2007-2012 con 289 millones de euros, es decir, el 24 % de la financiación global nacional y del IPA de la UE¹⁶. Sin embargo, resultó difícil supervisar si se había cumplido el compromiso de cofinanciación nacional y no se disponía de orientaciones sobre las medidas que se habrían de adoptar en caso de incumplimiento.

18

Tanto la delegación de la UE como las autoridades serbias realizaron verdaderos esfuerzos para resolver los problemas detectados y tenerlos en cuenta en los posteriores ejercicios de programación. Además, las mejoras en el proceso de selección introducidas por la Comisión y el Servicio de integración europea de la República de Serbia en los programas del IPA 2012 y 2013 comprendían:

- a) unos requisitos más estrictos en cuanto a la disponibilidad de los proyectos;
- b) un acuerdo de 2012 de la Comisión con las autoridades serbias sobre las orientaciones para una cofinanciación paralela.

La financiación del IPA para la gobernanza aumentó la participación de las organizaciones de la sociedad civil

19

La estrategia de ampliación europea insiste en el refuerzo de las organizaciones de la sociedad civil y en su participación en el desarrollo de políticas. En los programas anuales del IPA para Serbia de 2007-2010 se aprobaron cuatro proyectos de apoyo a la sociedad civil por un importe total de 9 millones de euros.

20

Desde 2007, la situación de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación del gobierno con ellas ha mejorado considerablemente. Las organizaciones de Serbia son en la actualidad muy activas en el ámbito de la gobernanza y la lucha contra la corrupción¹⁷. En términos más generales, desde 2010 ha sido posible consultar periódicamente a estas organizaciones sobre la programación del IPA, aunque en el momento de la fiscalización el recurso al mecanismo de consulta todavía no estaba muy extendido.

resultados esperados y los correspondientes indicadores verificables objetivamente, y las modalidades de ejecución previstas, incluidas metas intermedias.

- 15 Durante el período comprendido entre mayo de 2009 y mayo de 2013, hubo una media mensual de catorce proyectos del IPA considerados problemáticos por la delegación de la UE.
- 16 Basándose en los datos de los programas anuales del IPA para Serbia. Este elevado nivel de cofinanciación se consiguió principalmente porque en 2011 las autoridades serbias se comprometieron a asignar 122 millones de euros al programa de inversión de préstamos subvencionados para el medio ambiente municipal (MEGLIP) en el sector del medio ambiente, cambio climático y energía.
- 17 Véanse, por ejemplo, los resultados del proyecto 15, «Diálogo de la sociedad civil», en el **recuadro 8**.

La coordinación con otros donantes solo era parcialmente eficaz, pero está mejorando

21

Pese a algunos esfuerzos, no había una disciplina estricta en la coordinación de los primeros proyectos del IPA con los de otros donantes con el fin de garantizar la complementariedad y evitar solapamientos, en particular en el sector del Estado de Derecho (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1

Ejemplos de lagunas de coordinación en el sector del Estado de Derecho

El proyecto 3, «Sistema judicial», constituye un claro ejemplo de una coordinación deficiente, desde su concepción a su ejecución. De hecho, el sistema de gestión de asuntos financiado por la UE funcionaba paralelamente a otro sistema financiado por USAID. La falta de coordinación y de apropiación local en los aspectos informáticos en el sector del Estado de Derecho queda demostrada por el hecho de que se hayan efectuado importantes inversiones del IPA en informática sin una estrategia adecuada en este ámbito.

22

No obstante, desde que se aplica el enfoque sectorial, la documentación del IPA acredita una coordinación entre los donantes más satisfactoria y sistemática. Estos son consultados periódicamente por los grupos de trabajo sectoriales y, en su diálogo con Serbia, la Comisión se basa en gran medida en la participación de las organizaciones internacionales en sus respectivos ámbitos de competencias, en particular el Banco Mundial (informes PEFA), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (evaluaciones SIGMA), la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, el Consejo de Europa y organizaciones de las Naciones Unidas¹⁸.

La Comisión ha comenzado a subsanar insuficiencias en la concepción de los proyectos que han ocasionado retrasos en la ejecución

23

El Tribunal examinó si los quince proyectos auditados (véase el **anexo I**) perseguían unos objetivos concretos y estaban basados en una evaluación de necesidades específica y si su concepción incluía la aplicación de unas condiciones pertinentes. Asimismo, verificó si los proyectos se habían ejecutado conforme al calendario previsto, si fueron correctamente supervisados, y si se tomaron medidas correctoras en caso necesario.

18 La asociación de la Comisión con organizaciones internacionales no se limita a generar información para el diálogo. De hecho, varios proyectos del IPA están ejecutados con la participación de estas organizaciones, como el proyecto «Corredor X» (2010) con el Banco Mundial, los proyectos de «Gobernanza local» (2007) y contra el «Blanqueo de dinero» (2010) con el Consejo de Europa, el proyecto «Sistema de información hospitalaria» (2008) con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, el proyecto «Apoyo la sociedad civil» (2010) con la OSCE, y el proyecto «Apoyo al desarrollo de la pequeña y mediana empresa» (2012) con el BERD.

En la concepción de los proyectos y los contratos, la Comisión inicialmente no prestó atención adecuada a la definición precisa de los objetivos de los proyectos, a la evaluación específica de las necesidades y al aprendizaje adquirido de proyectos anteriores.

24

Todos los proyectos examinados respetaban las prioridades establecidas en los documentos estratégicos del IPA, pero alrededor de la mitad de ellos tenían unos objetivos demasiado imprecisos o poco realistas (véase el **recuadro 2**). Al mismo tiempo, la Comisión actuó con flexibilidad para ajustar la lista de objetivos y prestaciones esperados cuando ello venía impuesto por el dilatado período, de hasta cuatro o cinco años, transcurrido

entre la concepción del proyecto y la entrega efectiva de las prestaciones¹⁹. Esta flexibilidad contrarrestaba de manera sustancial, aunque no por completo, el efecto adverso de unos objetivos iniciales imprecisos o poco realistas.

25

Algunos proyectos auditados fueron diseñados y ejecutados sin referencia a una evaluación de necesidades precisa, lo que en algunos casos ha supuesto una asignación de fondos IPA poco eficiente (véase el **recuadro 3**). En 2012 la Comisión comenzó a introducir medidas que hacían más hincapié en la evaluación de necesidades en el diseño de la intervención, como demuestra el examen efectuado por el Tribunal de las fichas de proyectos y de sectores del IPA de 2012.

¹⁹ La comisión de control presupuestario también observa las largas demoras en su proyecto de informe sobre los fondos de preadhesión de la UE, ref.: 2011/2033(INI), 20. 6.2013, artículo 11, p. 25.

Recuadro 2

Ejemplos de objetivos imprecisos o poco realistas en los proyectos

Puesto que no se disponía de datos de referencia, fue difícil evaluar el grado de consecución de los objetivos de los proyectos, como el refuerzo del papel del Ministerio de Sanidad en el proyecto 10, «Servicio médico de urgencia», o intensificar el proceso de adhesión mediante la promoción y la mejora del conocimiento mutuo y la comprensión del proceso de integración en la UE de Serbia en el proyecto 15, «Serbia: diálogo de la UE y la sociedad civil».

El proyecto 7, «Oficina de Contratación Pública», incluía un elemento de contratación pública electrónica que posteriormente resultó poco realista.

Recuadro 3

Ejemplos de una insuficiente evaluación de necesidades

En el proyecto 14, «Desarrollo rural», el 40 % del material informático entregado no se utilizó, y parte de él todavía estaba en el depósito del organismo pagador en el momento de la visita de control.

26

En la concepción de los proyectos examinados apenas se aprovecharon las experiencias adquiridas de la ejecución de proyectos anteriores. Las secciones sobre aprendizaje de experiencias que figuraban en las fichas de proyectos se limitaban a un ejercicio formal. Además, ninguna de las fichas de proyectos auditadas mencionaba las experiencias adquiridas de proyectos similares en otros países beneficiarios. De hecho, los dispositivos de aprendizaje de experiencias con que contaba la Comisión se basaban principalmente en los resultados de evaluaciones a macroescala, realizadas a veces años después de ocurrir los hechos, y que por lo tanto no estaban adaptadas para ofrecer respuestas a tiempo en la fase de concepción de los proyectos.

Las insuficiencias en la condicionalidad para poner en marcha los proyectos y organizar la secuencia de las operaciones fueron reduciéndose gradualmente

27

A menudo, una atención inadecuada a la condicionalidad y a la organización secuencial en la concepción de los proyectos del IPA amenazaba la fluidez

y la puntualidad de su ejecución (véase el **recuadro 4**).

28

La Comisión solía comprobar si existía legislación nacional que garantizara la eficacia de la intervención. Sin embargo, algunos elementos de dos de los proyectos auditados no eran suficientemente conformes a la legislación serbia vigente o prevista para el futuro, por lo que resultaron inútiles (véase el **recuadro 5**).

29

En proyectos que constan de contratos complementarios de suministros y creación de capacidades, la condicionalidad no incluyó análisis de mercado preparatorios pormenorizados, en particular en el caso de materiales especializados o sensibles. Por ejemplo no se solicitó una investigación de mercado en el proyecto 1, «Reforma policial». El contrato de suministros fallido afectó a la pertinencia y a la eficacia del contrato de hermanamiento complementario.

Ejemplos de insuficiente condicionalidad y organización secuencial de los proyectos

La organización secuencial entre los dos contratos de servicios que formaban el proyecto 9, «Desarrollo regional», era insatisfactoria. Las estrategias de desarrollo regional se redactaron antes que el plan nacional correspondiente, y por lo tanto tuvieron que volver a elaborarse para adaptarse a este.

En el proyecto 12, «Puente Žeželj», no se exigía obtener previamente los permisos de construcción correspondientes, pero eran necesarios para su ejecución, lo cual resultó un problema, ya que obtener este tipo de permisos es un proceso largo en Serbia. De hecho, el proyecto se inició en marzo de 2011, pero los contratistas no obtuvieron los permisos esenciales hasta abril de 2012, con el consiguiente retraso.

Ejemplos de incoherencias legales

Un elemento del proyecto 1, «Reforma policial», tuvo que suprimirse porque el beneficiario señaló que la legislación serbia no permitía verificar la integridad de la policía.

En el proyecto 10, «Servicio médico de urgencia», los desfibriladores encargados para exposición y utilización públicas se han quedado prácticamente sin utilizar porque la legislación serbia solo permite su manejo al personal médico.

30

Al mismo tiempo, la condicionalidad fue sólida y se aplicó estrictamente en convocatorias de propuestas, como en el proyecto 15, «Diálogo de la sociedad civil entre Serbia y la UE», que se benefició del elevado nivel de compromiso entre las organizaciones de la sociedad civil y sus socios del proyecto.

31

En comparación con el IPA de 2007 y 2008, los documentos de programación posteriores a 2012 reflejan una mayor atención a la condicionalidad. Las propuestas de proyectos se aplazaron debido a la falta de permisos²⁰ o se redujeron por la falta del estudio de viabilidad exigido.

Se produjeron retrasos en la ejecución de los proyectos auditados, pero la Comisión consideró buena la capacidad general de absorción del IPA

32

La ejecución de todos los proyectos auditados sufrió retrasos, a veces significativos, lo que puede indicar que la capacidad de algunos de los socios serbios de los proyectos para ejecutar la intervención estaba sobreestimada. Se produjeron frecuentes puntos de congestión en la capacidad de absorción en grandes proyectos de infraestructura, como el proyecto 12, «Puente Žeželj» (véase el apartado 43). El éxito de las convocatorias de propuestas reflejó una mejor absorción de los fondos del IPA, en particular en el sistema de subvenciones del proyecto 5, «Programa de apoyo municipal», al que se presentaron más de 200 proyectos, de los cuales 67 se financiaron y completaron la mayor parte de sus actividades en el calendario previsto.

20 Un ejemplo es el proyecto de transporte intermodal, que se ha aplazado varios ejercicios de programación desde el IPA de 2011 debido a la falta de permisos.

33

Al mismo tiempo, pese a los retrasos y ampliaciones sin costes adicionales de los contratos de la muestra auditada, los elevados porcentajes de contratación y pago notificados por la delegación de la UE respecto de todo el ciclo de programación indican una capacidad de absorción bastante elevada en todo el sistema del IPA.

Las intervenciones del IPA se supervisaron por contratos, no por proyectos

34

Las intervenciones del IPA no se supervisaron sistemáticamente por proyectos. Los comités de dirección, pese a denominarse equívocamente «comités de dirección de los proyectos» solo se encargaban de determinados contratos y no de la totalidad del proyecto.

35

En un principio, las prácticas seguidas por la delegación de la UE en las inspecciones sobre el terreno eran diversas, pero la situación general mejoró en 2011 con la introducción de un dispositivo oficial de supervisión interna. La supervisión orientada a los resultados (ROM) iniciada en 2009 es ahora un mecanismo de supervisión externa generalizado para los proyectos de creación de capacidades. El Tribunal constató que los informes ROM sobre los proyectos auditados en general proporcionaban información adecuada sobre el avance de los proyectos.

36

En los proyectos en los que coexistían un elemento nacional y otro del IPA, como el proyecto 6, «Apoyo a las aduanas», ambos elementos eran gestionados por separado sin ningún flujo de información oficial entre las autoridades serbias y la delegación de la UE. Las limitaciones de tiempo aplicables a los elementos nacionales también eran menos apremiantes que las que se aplicaban a los componentes del IPA. Desde 2012, el acuerdo firmado con las autoridades serbias sobre cofinanciación paralela ha permitido a la Comisión acelerar sus esfuerzos para solventar esta falta de coordinación (véanse los apartados 17 y 18).

El enfoque de aplicación de medidas correctoras por la Comisión fue bastante limitado

37

Las medidas correctoras adoptadas en caso necesario por la Comisión durante el proceso de ejecución no abordaban las dificultades que causaban retrasos (véase el apartado 16), sino que consistían principalmente en ampliar con flexibilidad la duración del contrato sin incurrir en costes adicionales ni modificar las actividades contratadas. Por ejemplo, si un proyecto se bloqueaba debido al compromiso inadecuado de las autoridades serbias, los recursos financiados por el IPA se reasignaban a otras actividades nuevas. La Comisión no se planteó una reacción más enérgica, como el aplazamiento de la ejecución hasta que se resolvieran los problemas o incluso la anulación del proyecto.

38

Las condiciones incluidas en la concepción de los proyectos en general no eran suficientemente restrictivas para dar lugar a una acción correctora automática (véanse los apartados 27 a 29)²¹. Al mismo tiempo, la delegación de la UE abordó y resolvió problemas importantes de los beneficiarios que pudieran comprometer los procesos de licitación, contratación y ejecución, y los problemas que no podían resolverse en la delegación de la UE eran transmitidos a los comités de dirección y en último término al comité de seguimiento conjunto del IPA.

En general los proyectos del IPA obtuvieron las realizaciones previstas, pero los resultados subsiguientes pueden no ser sostenibles

39

El Tribunal examinó si se habían obtenido las realizaciones previstas y si los procedimientos de licitación y de contratación pública fueron ejecutados correctamente. También examinó la probable sostenibilidad de las realizaciones de los proyectos y otros resultados tras la finalización de la financiación del IPA.

40

El **cuadro 2**, para los proyectos relacionados con la gobernanza, y el **cuadro 3**, respecto de proyectos de otros ámbitos, presentan una imagen detallada de las constataciones del Tribunal en relación con las realizaciones y otros resultados de los proyectos. La evaluación del Tribunal tuvo en cuenta, cuando estaban disponibles, las conclusiones pertinentes de los informes y evaluaciones ROM²².

Los proyectos del IPA produjeron la mayor parte de las realizaciones previstas y resultados más allá de las realizaciones

41

Pese a los retrasos sistemáticos, los proyectos auditados completados en el momento de la fiscalización habían producido la mayoría de las realizaciones inicialmente previstas o revisadas durante la ejecución. La obtención de realizaciones era de hecho un requisito previo para la ejecución de los pagos finales por la Comisión, lo que explica por qué existían muy pocos casos de realizaciones que no se hubieran logrado plenamente al final del proyecto (véanse los **recuadros 7, 9 y 10**). Sin embargo, algunas de las constataciones de auditoría planteaban la cuestión de la utilidad de determinadas realizaciones, a menudo de importancia relativamente escasa, a medio o largo plazo (véase el apartado 48).

42

Por lo general los proyectos lograban unos buenos resultados, incluso por encima de las realizaciones, que contribuían a la consecución de los objetivos de ayuda del IPA. Globalmente, los ocho proyectos del IPA relativos a la gobernanza auditados han contribuido a aumentar las capacidades de las instituciones beneficiarias o a mejorar el marco jurídico nacional (véase el **recuadro 6**). El Tribunal detectó deficiencias significativas desde el punto de vista de los resultados en cuatro proyectos de gobernanza (véase el **recuadro 7**).

21 Como confirmó la Evaluación del sector del Estado de Derecho ejecutado y financiado por el IPA y otros donantes en Serbia (para el período 2007-2011), Proyecto de mayo de 2013, que indica que un proyecto que se inicie en unas circunstancias prematuras para la prestación adecuada de sus actividades siempre es indicativo de una concepción deficiente (p. 24) y que debería introducirse la condicionalidad, con la posible sanción de suspender la ejecución del proyecto (p. 59).

22 En particular la evaluación intermedia y la metaevaluación de la ayuda del IPA, Informe por países de Serbia, Ecorys, agosto de 2013. Véanse asimismo las evaluaciones citadas en las notas a pie de página 22, 24, 28 y 30.

Recuadro 6

Ejemplos de resultados tangibles de proyectos relativos a la gobernanza

El proyecto 2, «Lucha contra la corrupción», apoyó satisfactoriamente el refuerzo de la capacidad administrativa de la agencia anticorrupción, en particular aportando soluciones informáticas, y mejoró asimismo el marco jurídico e institucional para la lucha contra la corrupción contribuyendo a la redacción de una estrategia y un plan de acción revisados a tal efecto.

El proyecto 5, «Programa de apoyo municipal», contribuyó a reforzar las capacidades de las administraciones locales y a mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos, lo que quedó confirmado por los controles del Tribunal sobre el terreno en Kraljevo (Sistema de información geográfica) y Niš (Centro de información y centro de permisos de construcción). El proyecto también contribuyó a mejorar la comunicación y la cooperación entre los municipios y las empresas de servicio público activas en sus zonas.

Recuadro 7

Ejemplos de resultados diversos de proyectos relacionados con la gobernanza

En el marco del proyecto 5, «Programa de apoyo municipal», el módulo específico de apoyo de la iniciativa de los bonos municipales tuvo resultados limitados. La conferencia permanente de ciudades y municipios fomentaba los bonos municipales como alternativa a los préstamos bancarios tradicionales, pero tuvo que enfrentarse a la oposición de los bancos y a la resistencia al cambio de los municipios. El volumen de los bonos municipales fue extremadamente escaso. A mediados de 2013 solo dos ciudades los habían emitido: Novi Sad, por 35 millones de euros y Pančevo, por 1 millón de euros. El mercado secundario financiado por el IPA nunca comenzó a funcionar debido al escaso número de emisiones.

El proyecto 8, «Control financiero interno público», consiguió establecer una unidad de armonización central (UAC) con el Ministerio de Hacienda, pero en el momento de la fiscalización esta unidad estaba dedicando todos sus recursos a actividades de formación y todavía no ejercía otras funciones tradicionales de una UAC, como el desarrollo de estrategias y normas de auditoría: en particular, todavía no había prestado apoyo de evaluación de riesgos y gestión del fraude a los gestores financieros y a los auditores internos. Las unidades de auditoría interna previstas estaban oficialmente instauradas, pero afrontaban problemas de personal. No obstante, el proyecto consiguió desarrollar un sistema de certificación para los auditores internos.

Recuadro 8

Ejemplos de buenos resultados de proyectos del IPA no relacionados con la gobernanza

Los elementos financiados por el IPA del proyecto 13, «Energía eléctrica de Serbia», habían conseguido los resultados esperados en relación con la creación de capacidades de contratación pública y la instalación de sistemas contra la contaminación era conforme con el acervo.

Las subvenciones de las organizaciones de la sociedad civil en relación con la corrupción incluidas en el proyecto 15, «Diálogo con la sociedad civil», obtuvieron unos resultados sostenibles como el desarrollo de metodologías prácticas para combatir la corrupción en el sector sanitario y la supervisión de los procedimientos de contratación pública por los ciudadanos, así como la realización de una encuesta sobre el sistema de integridad nacional.

43

De los siete proyectos auditados en los ámbitos de intervención distintos de la gobernanza, cuatro habían conseguido, o habían conseguido en gran medida, los resultados previstos más allá de las realizaciones (véase el **recuadro 8**) y dos se consideraron parcialmente eficaces (véase el **recuadro 9**). En el momento de la fiscalización, el séptimo proyecto, proyecto 12, «Puente Žeželj», se hallaba en curso y tenía un retraso previsto de dieciocho meses. En las listas de puntos de congestión prevalecen los grandes proyectos de infraestructuras y revelan un problema recurrente de estancamiento y de incumplimiento de plazos²³. La UE había financiado previamente otros dos proyectos para apoyar la reconstrucción del puente Žeželj: un proyecto CARDS de 2004²⁴ para financiar la especificación detallada del diseño y un proyecto IPA de 2008 para la supervisión de la reconstrucción. Pese al considerable esfuerzo de financiación y asistencia técnica de la UE, las autoridades serbias siguen mostrando una capacidad insuficiente de planificación y ejecución de los

proyectos de inversión. La disponibilidad de los permisos de construcción sigue siendo un problema grave que la Comisión va subsanando progresivamente en la programación del IPA (véase el apartado 31).

- 23 Evaluación de la eficacia y eficiencia de la ayuda al desarrollo a la República de Serbia por sectores, Maxima Consulting, referencia SWE14/OC01-18, 2014, p. 80.
- 24 Durante el período 2000-2006, los programas de apoyo a Serbia se financiaron en su mayor parte en virtud del Reglamento CARDS, Reglamento (CE) nº 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) nºs 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE (DO L 306 de 7.12.2000, p. 1). CARDS es el acrónimo de asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization).

Recuadro 9

Ejemplos de proyectos del IPA no relacionados con la gobernanza parcialmente eficaces

El proyecto 11, «Competitividad del sector privado», obtuvo parcialmente los resultados esperados por lo que respecta al refuerzo de las instituciones: a nivel gubernamental, la estrategia sobre agrupaciones empresariales debe replantearse y es necesario desarrollar medidas eficaces de apoyo al desarrollo de cadenas locales. También se observa una consecución parcial de los objetivos de internacionalización: se consiguieron cinco de los ocho fijados.

El proyecto 14, «Desarrollo rural», también fue parcialmente eficaz. Se habían constituido el organismo pagador y la autoridad de gestión, pero se retrasó su acreditación (en un año y medio, en el momento de la fiscalización) debido a circunstancias ajenas al proyecto. El organismo pagador no fue capaz de absorber las actividades planificadas del proyecto, en particular la formación. El segundo elemento del proyecto (Leader) también obtuvo resultados parciales. Los esfuerzos para formar las estructuras locales planificadas fueron satisfactorios, pero el proyecto no pudo desarrollar una masa crítica de personal formado.

Los procedimientos de licitación y contratación pública fueron por lo general eficaces

44

Los procedimientos de licitación y contratación pública se consideraron en general adecuados para garantizar la entrega a tiempo de las realizaciones esperadas²⁵. Sin embargo, en cuatro proyectos auditados existían problemas graves con la contratación del total o de una parte del material planificado, en particular cuando se trataba de material especializado y sensible (véase el **recuadro 10**).

45

La Comisión no solicitó ningún documento de supervisión que resumiera el historial de licitaciones fallidas ni analizó las razones del fracaso de algunas licitaciones, incluso repetidas veces. No se han encontrado pruebas de que se respetaran las disposiciones de la guía de programación del IPA de 2008 sobre material especializado²⁶.

Las perspectivas de sostenibilidad de los proyectos del IPA no eran plenamente satisfactorias

46

En dos tercios de los proyectos auditados, el Tribunal observó problemas de la sostenibilidad de determinadas realizaciones concretas y de otros resultados. La sostenibilidad de los beneficios aportados por los productos adquiridos se encontraba particularmente amenazada cuando no se había adoptado decisiones cruciales o cuando el beneficiario no disponía de suficientes recursos presupuestarios y dependía de los donantes (véase el **recuadro 11**). En los proyectos relativos a la gobernanza, la sostenibilidad quedaba especialmente comprometida por cuestiones de personal y dificultada por las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno de Serbia a raíz de la crisis mundial (véase el **recuadro 12**).

25 Puesto que la delegación de la UE emprendió los procedimientos de contratación pública bajo gestión centralizada, no puede extraerse una conclusión de los proyectos por lo que respecta a la capacidad administrativa de las autoridades serbias en el ámbito de la contratación pública.

26 En proyectos de inversión o elementos de proyectos que incluyen material especializado o con un importe sustancial asignado, la aprobación final de la ficha del proyecto correspondiente debe depender de la presentación previa de un estudio de mercado adecuado. Cualquier excepción necesaria a esta norma debe ser justificada por el coordinador nacional del IPA a la Comisión Europea por escrito (Parte 7.2 de la guía de programación del IPA).

Recuadro 10

Ejemplos de problemas de licitación y adjudicación de contratos

En el proyecto 1, «Reforma policial», el proceso de licitación del material necesario de vigilancia discreta agotó su tiempo y los fondos asignados fueron finalmente liberados. La incapacidad de licitar el material ha debilitado el compromiso del beneficiario y entorpece la capacidad del servicio de control interno para combatir de manera eficaz la corrupción dentro del cuerpo de policía, lo cual constituía un objetivo clave del proyecto.

En el proyecto 6, «Apoyo a las aduanas», el lote 2 del material financiado por el IPA (uniformes) finalmente se excluyó de la licitación debido a dificultades para cumplir las normas de origen de la UE y ha sido financiado directamente por Serbia.

Recuadro 11

Ejemplos de riesgos para la sostenibilidad

Por lo que respecta a la sostenibilidad del proyecto 3, «Sistema judicial», en el momento de la fiscalización las autoridades serbias todavía no habían tomado la decisión crucial de qué sistema desarrollar (UE SAPS o US AVP) para la red de tribunales serbios. La disponibilidad de financiación para un despliegue a escala nacional no estaba clara y era probable que se viera entorpecida por problemas de vigencia de los programas y de insuficiencia o desfase de los equipos informáticos. Alrededor del 70 % del presupuesto de informática destinado al sistema judicial en Serbia había sido proporcionado a través del IPA u otros donantes, y el 30 % restante fue sufragado por el presupuesto del Estado, lo que no representa una solución sostenible para el desarrollo informático y para garantizar la apropiación de los beneficiarios.

El principal problema de sostenibilidad en el proyecto 9, «Desarrollo regional», fue la falta de claridad de la organización de la política de desarrollo regional a nivel nacional y regional. No había un consenso claro sobre el grado de descentralización y sobre el encaje futuro de la regionalización²⁷. Existía un riesgo sustancial de que las agencias de desarrollo regional beneficiarias no pudieran sobrevivir sin unas funciones y competencias claras cuando además sufrían dificultades financieras y todavía eran dependientes de los donantes.

No existía una planificación ni un calendario para la sustitución de ambulancias financiadas por el IPA, que en breve llegarían al final de su vida útil y cuyos costes de mantenimiento aumentaban constantemente. Por lo tanto, la sostenibilidad a largo plazo del refuerzo de capacidades resultante del proyecto 10, «Servicio médico de urgencia», era incierta.

27 Evaluación *ex ante* del plan nacional de desarrollo regional y de estrategias de desarrollo regionales, IBF International Consulting, julio de 2012, p. 7.

Recuadro 12

Ejemplos de problemas de personal en proyectos relativos a la gobernanza

La sostenibilidad de los resultados del proyecto 8, «Control financiero interno público», depende de la capacidad del Ministerio de Hacienda de crear un equipo permanente de auditores internos con experiencia del sector público. Sin embargo, al estar en competencia con el sector privado y la institución de auditoría estatal, el Ministerio ha tenido dificultades para finalizar su plan de contratación y limitar la rotación de personal²⁸.

La rotación de personal también compromete la capacidad institucional de los nuevos organismos encargados de la ejecución del componente de desarrollo rural del IPA, financiado a través del proyecto 14, «Desarrollo rural»²⁹.

28 Las unidades de auditoría interna entrevistadas durante la fiscalización afrontaban problemas de personal. En el Ministerio de Justicia se contaba con dos auditores internos (no certificados) en lugar de los ocho previstos. El Ministerio de Hacienda, solo disponía de un auditor interno en activo (el jefe de unidad) de los tres previstos.

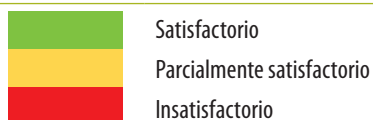
29 Véase también «Evaluación del sector de agricultura y desarrollo rural aplicado y financiado por el programa IPA y otros donantes», enero de 2013, Evaluación sectorial, pp. 37 a 39.

47

Aunque la legislación haya resultado ser un obstáculo para la eficacia de determinados elementos de los proyectos (véase el apartado 28), en algunos casos ha favorecido la sostenibilidad de proyectos enteros. La nueva ley de contratación pública serbia, por ejemplo, ha garantizado la sostenibilidad de muchos de los resultados del proyecto 7, «Contratación pública», al igual que algunos de los esfuerzos financiados por subvenciones para acciones concretas examinadas en el proyecto 15, «Diálogo con la sociedad civil».

Cuadro 2 Proyectos del IPA relativos a la gobernanza. Evaluación de realizaciones y otros resultados

Criterios de auditoría	Proyecto							
	1. Reforma policial	2. Lucha contra la corrupción	3. Sistema judicial	4. Fiscales y sistema penal	5. Programa de apoyo municipal	6. Aduanas serbias	7. Oficina de contratación pública	8. Control financiero interno público – Fase 3
Se entregaron las realizaciones previstas.								
Se obtuvieron resultados más allá de las realizaciones.				S.O. en curso				
Los procedimientos de licitación y contratación pública se prepararon adecuadamente a fin de garantizar la entrega oportuna de las realizaciones esperadas.								
Existía la legislación nacional necesaria para garantizar la eficacia de la intervención.								
El proyecto tenía buenas perspectivas de sostenibilidad al término de la financiación del IPA, en particular, la financiación posterior al IPA estaba garantizada y el beneficiario tenía la vinculación y capacidad necesarias para mantener la continuidad del proyecto.								



48

No existen acciones adecuadas de seguimiento de la sostenibilidad. El impacto y la utilidad de los contratos apenas se evalúan al término de estos. No se han iniciado en Serbia ejercicios ROM *ex post* a fin de comprobar la sostenibilidad a corto y medio plazo de los resultados de los proyectos del IPA. Los propios proyectos o contratos no contienen la obligación de mantener el impacto o la sostenibilidad a medio o largo plazo de los resultados previstos. Esta responsabilidad deja de

existir inmediatamente cuando terminan las actividades contratadas. Falta en particular un mecanismo apropiado de seguimiento cuando la utilidad práctica de determinadas prestaciones no puede evaluarse hasta años después de la finalización de un proyecto, como en el caso de documentos políticos, protocolos, procedimientos, manuales, análisis, diversos estudios, etc., o cuando ello está indicado explícitamente, como en los proyectos 1, «Reforma policial», y 10, «Servicio médico de urgencia».

Cuadro 3

Proyectos del IPA no relativos a la gobernanza. Evaluación de realizaciones y otros resultados

Criterios de auditoría	Proyecto						
	9. Programa de desarrollo regional	10. Servicios médicos de urgencia	11. Competitividad del sector privado	12. Puente Žeželj	13. Energía eléctrica de Serbia	14. Políticas de desarrollo rural	15. Sociedad civil
Se entregaron las realizaciones previstas.				S.O. en curso			
Se obtuvieron resultados más allá de las realizaciones.				S.O. en curso			
Los procedimientos de licitación y contratación pública se prepararon adecuadamente a fin de garantizar la entrega oportuna de las realizaciones esperadas.							
Existía la legislación nacional necesaria para garantizar la eficacia de la intervención.				S.O.			
El proyecto tenía buenas perspectivas de sostenibilidad al término de la financiación del IPA, en particular, la financiación posterior al IPA estaba garantizada y el beneficiario tenía la vinculación y capacidad necesarias para mantener la continuidad del proyecto.							

	Satisfactorio
	Parcialmente satisfactorio
	Insatisfactorio

Parte dos – Gestión por la Comisión de la ayuda no financiera en apoyo de la gobernanza

La Comisión trató ampliamente cuestiones de gobernanza en su diálogo con Serbia con un impacto positivo creciente

49

El Tribunal examinó si el diálogo entre la UE y Serbia abordó explícitamente cuestiones claves de gobernanza y si se habían fijado puntos de acción y se les había dado seguimiento. También examinó si se tuvieron en cuenta prioridades políticas en la formulación de las políticas y en la concepción de los proyectos, y analizó diez proyectos recientes del IPA ejecutados en sectores distintos del de la gobernanza (véase el **anexo II**) para evaluar en qué medida la gobernanza y la lucha contra la corrupción se insertaban como aspectos transversales en dichos proyectos.

Diálogo estructurado entre la Comisión y Serbia sobre gobernanza

50

El Acuerdo de Estabilización y Asociación (véase el apartado 2) contiene disposiciones sobre el diálogo entre la UE y Serbia acerca de asuntos políticos y políticas de cooperación³⁰. La Comisión ha creado un sistema complejo de reuniones y documentos, algunos oficiales y otros más informales, a niveles múltiples para permitir el diálogo continuado y en profundidad con los socios serbios. El **gráfico 2** presenta las estructuras establecidas para el diálogo permanente reforzado, el acuerdo interino y el diálogo del IPA de alto nivel. El **gráfico 3** ilustra la complejidad del diálogo político global y la programación del IPA.

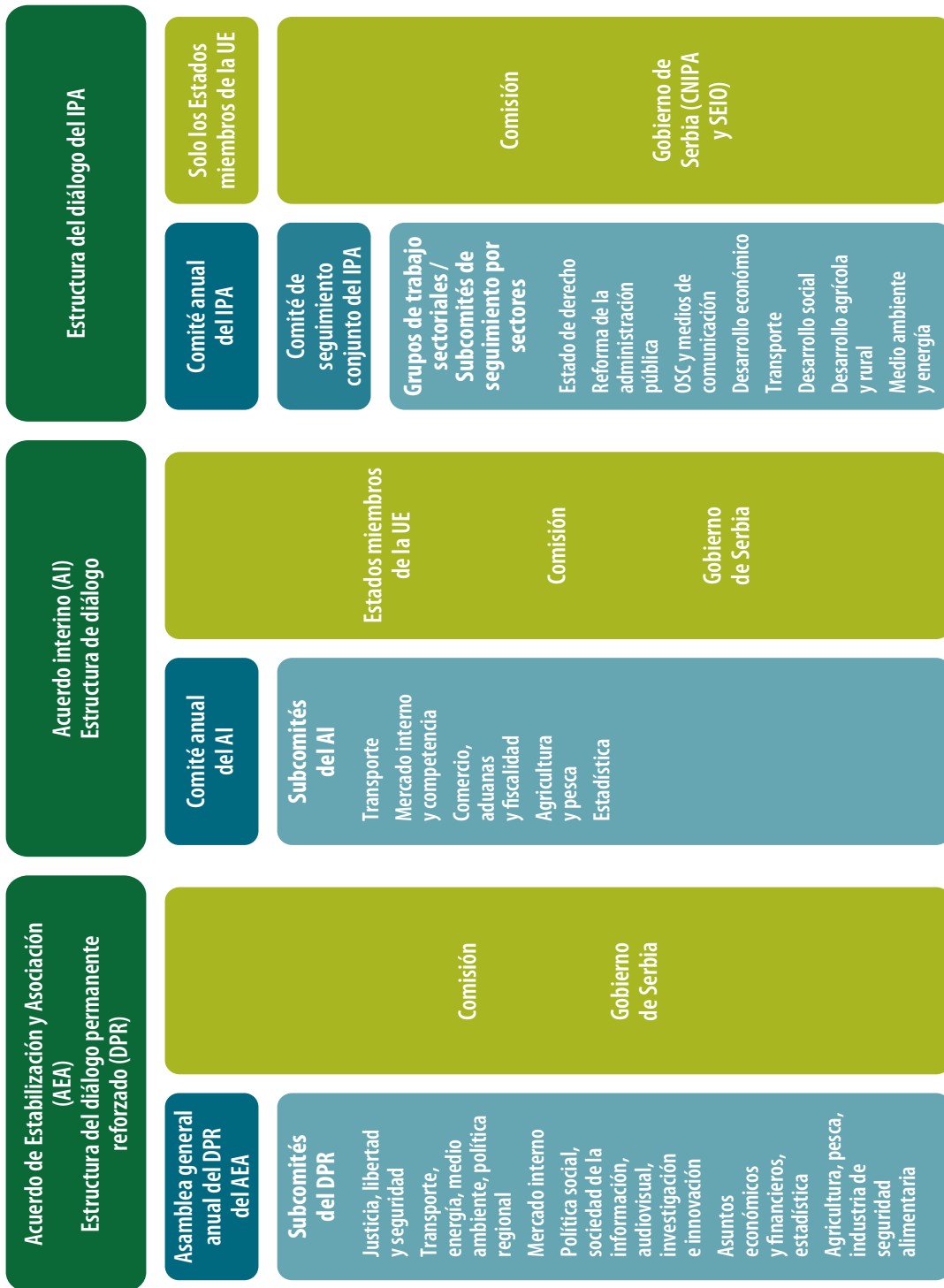
51

El diálogo permanente reforzado concedió gran importancia a la reforma de la administración pública y a la reforma del sector judicial, incluida la lucha contra la corrupción, como parte de los criterios políticos. Estos ámbitos se abordaron detalladamente tanto en las asambleas generales del diálogo permanente reforzado como en subdiálogos específicos. La constante importancia de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción en relación con la categoría de país candidato de Serbia queda demostrada por el hecho de que los capítulos correspondientes del acervo (23 y 24) se abordan en una fase temprana del proceso de negociación, basándose en la experiencia de anteriores rondas de adhesiones.

30 En particular los títulos II y VIII del acuerdo.

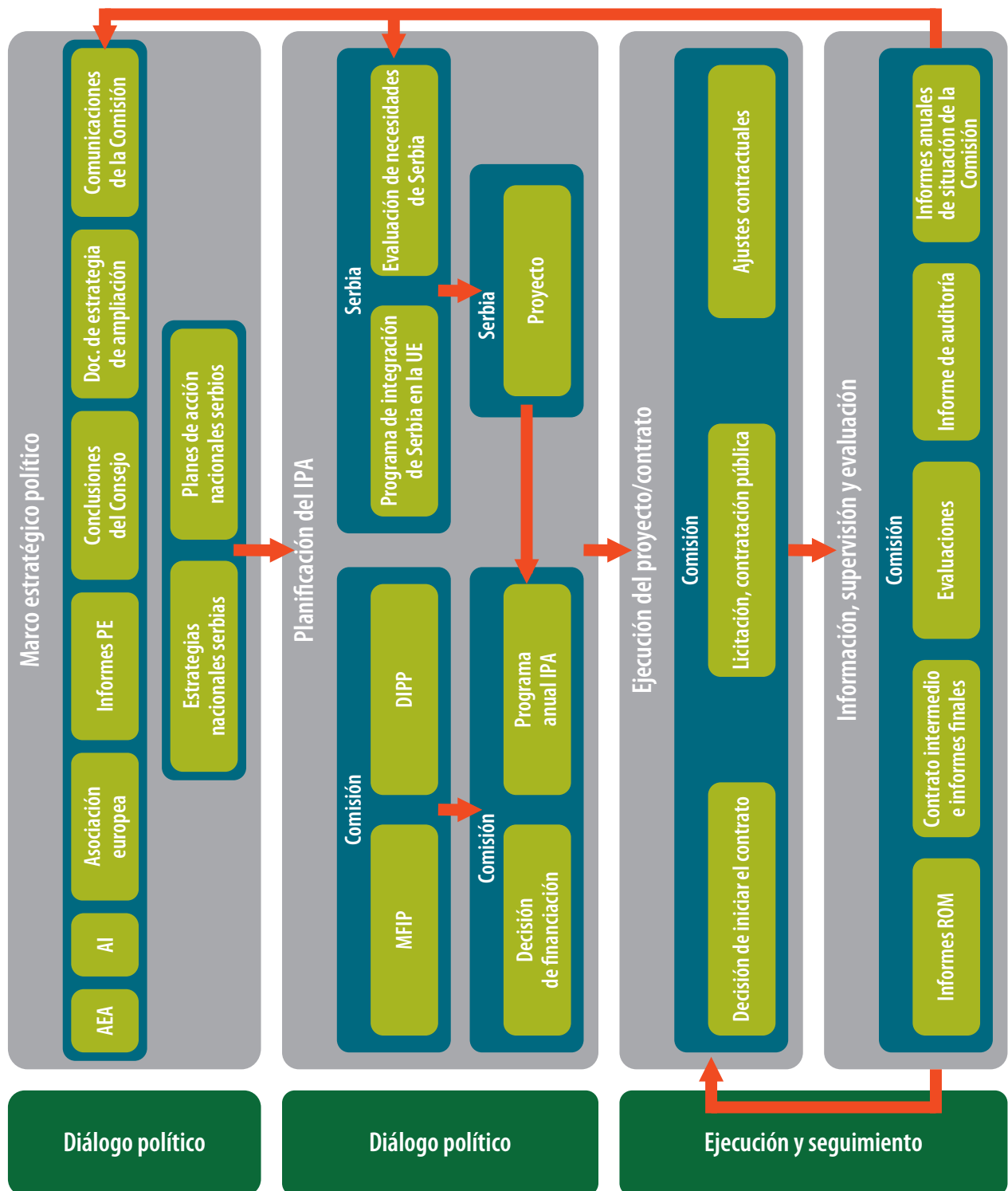
Gráfico 2

Estructuras del diálogo entre la UE y Serbia (hasta septiembre de 2013)



Fuente: TCE, basado en información de la Comisión y el SEAE.

Gráfico 3 Elementos clave del diálogo político y relativo al IPA entre la UE y Serbia



Fuente: TCE, basado en información de la Comisión y el SEAE.

52

La reforma de la gestión de las finanzas públicas solía tratarse en las asambleas generales del diálogo permanente reforzado bajo la rúbrica de la reforma de la administración pública, pero se le dio una importancia algo menor que a otros ámbitos de gobernanza. Sin embargo, en los subdiálogos permanentes reforzados se trataron con mayor detalle temas específicos de gestión de las finanzas públicas, como la institución nacional de control, el control financiero interno público, la unidad de armonización central, la auditoría interna y la legislación presupuestaria.

53

La Comisión tuvo una oportunidad adicional de debatir cuestiones de gestión de las finanzas públicas con Serbia al plantear las condiciones del programa general de apoyo presupuestario en el marco del componente I del IPA para 2009. El programa tenía por objeto apoyar la estabilidad macrofinanciera a corto plazo y permitir al país llevar a cabo reformas estructurales a pesar de la crisis económica³¹. Las condiciones de pago se centraron en particular en la fiabilidad de los procedimientos financieros y administrativos en Serbia, en la presentación por el Gobierno serbio de una nueva ley presupuestaria y en la aprobación de un documento estratégico sobre el control financiero en el sector público. Otra condición fue el inicio de una actualización del gasto público y la responsabilidad financiera (PEFA) con el fin de elaborar una hoja de ruta de la gestión de las finanzas públicas. La Comisión consideró que todas estas condiciones se reunían al final de 2010. Aunque Serbia no elaboró una hoja de ruta específica de la gestión de las finanzas públicas, el Tribunal considera que la estrategia de reforma de la administración pública de este país para 2013-2016 acomete algunos puntos de este ámbito. Además, la ley de 2012 sobre contratación pública rectificaba varias de las deficiencias identificadas en los ejercicios anteriores.

En el diálogo se determinaron sistemáticamente puntos de acción relativos a la buena gobernanza y su seguimiento

54

Las estructuras de varios niveles (véanse los **gráficos 2 y 3**) constituyeron una base sólida para un diálogo abierto en el que acordar prioridades y establecerlas darles seguimiento y supervisarlas. Cada año se revisaron específicamente los puntos de acción relativos a cuestiones clave de gobernanza, tanto en la asamblea general del diálogo permanente reforzado como en las reuniones de los subcomités.

55

El proceso de supervisión de la Comisión se plasma en los informes anuales de situación que, como ha constatado el Tribunal, evalúan con realismo los progresos realizados en los principales ámbitos de gobernanza de Serbia. Según los informes, en los ejercicios 2007-2013 se han observado resultados palpables en la lucha contra la corrupción, desde la instauración de un marco institucional con la intervención de la ayuda del IPA, pasando por la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, hasta la investigación de casos de corrupción de perfil elevado. También se observaron progresos en la reforma de la administración pública y en el elemento de control financiero de la reforma de la gestión de las finanzas públicas, y también en el ámbito de la contratación pública. La reforma del sector de justicia era la que más carencias presentaba del conjunto de los ámbitos clave de buena gobernanza, con escasos progresos señalados desde 2007.

31 100 millones de euros de la dotación del IPA de 2009 para Serbia se asignaron al apoyo presupuestario. Este importe complementó un programa revisado del FMI de 2 900 millones de euros y préstamos de política de desarrollo del Banco Mundial.

56

Por parte de Serbia, a partir de 2010, los planes de acción nacionales para llevar a la práctica las recomendaciones de la Comisión contenían objetivos y tareas transparentes, una supervisión adecuada y un resumen sistemático y fácil de comparar del seguimiento dado.

El diálogo estableció vínculos entre las prioridades políticas y la formulación de políticas

57

Los principales documentos de programación del IPA para Serbia³² de 2007 a 2013, cuyos antecedentes son básicamente documentos clave de diálogo, abarcaron suficientemente los principales ámbitos de gobernanza, aunque con menor intensidad el de la reforma de la gestión de las finanzas públicas. El diálogo hace referencia repetidamente a la ayuda del IPA en general, o a proyectos específicos del IPA como instrumentos importantes para mejorar la gobernanza en Serbia. El comité de seguimiento conjunto del IPA (véase el **gráfico 2**), creado en 2008, abordó aspectos específicos de aplicación del diálogo de alto nivel y también abarcó el nivel estratégico de la ayuda financiera³³.

58

En 2012, ocho subcomités de seguimiento por sectores comenzaron a funcionar en el marco del comité de seguimiento conjunto, centrándose principalmente en el contexto en que se presta la ayuda del IPA. Son dirigidos por la Comisión y Serbia (SEIO), están estructurados de forma transparente y han implantado un instrumento de seguimiento eficaz y fácil de comparar. Los subcomités de seguimiento por sectores también han mejorado significativamente la coordinación entre la identificación de las necesidades nacionales y la ayuda del IPA. Por ejemplo, los proyectos relativos a la reforma de la administración pública en virtud de los últimos programas nacionales del IPA abordaron casi todas las prioridades definidas en la sección dedicada a esta reforma en el documento de evaluación de las necesidades de Serbia para 2011-2013³⁴.

En la concepción de los proyectos por lo general no se explicitó la importancia concedida a la gobernanza en el diálogo y en el proceso de programación

59

La programación del IPA de alto nivel tuvo en cuenta específicamente la buena gobernanza, en parte debido a los problemas hallados en este ámbito en anteriores rondas de adhesión, que se consideraron indicativos de una preparación inadecuada en los países afectados. Sin embargo, la importancia de este aspecto en general no se reflejó explícitamente en la planificación de los proyectos por la Comisión y las autoridades serbias.

32 El Acuerdo de Estabilización y Asociación, las estrategias de ampliación de la Comisión, la Asociación Europea, los documentos indicativos de planificación plurianual y los programas nacionales anuales del IPA.

33 El comité de seguimiento conjunto del IPA está copresidido por un representante de la Comisión de alto nivel (director) y el Coordinador nacional del IPA, que actualmente es el ministro de Integración Europea.

34 Además, la estrategia de ampliación 2013-2014, que prevé unos esfuerzos adicionales significativos para desarrollar la gestión financiera y el control del sector público, refleja una atención cada vez mayor a la gobernanza en la formulación de políticas.

Observaciones

60

Menos de la mitad de los documentos de concepción de los proyectos contenían referencias específicas a la buena gobernanza. En los proyectos en que los aspectos de gobernanza eran pertinentes, pero no constituían objetivos esenciales, la documentación hacía por lo general referencia a la necesidad de transparencia, y la Comisión y las autoridades serbias solo se refirieron específicamente a los riesgos de corrupción o de conflictos de interés potenciales en unos pocos documentos de diseño de los proyectos. No obstante, a partir de 2011 se hizo más patente en la concepción de los proyectos el lenguaje de buena gobernanza.

61

La lista de aspectos transversales en la concepción de los proyectos no incluía la buena gobernanza ni la lucha contra la corrupción. De hecho, en el período 2007-2011 los documentos se limitaban estrictamente a tres criterios transversales: la igualdad de oportunidades, el medio ambiente y las minorías. En 2012 se añadió la participación de la sociedad civil y de las partes interesadas como cuarto aspecto transversal.

62

Ninguno de los proyectos examinados (véase el **anexo II**) incluía en su concepción una evaluación formal de la necesidad de medidas anticorrupción o medidas de buena gobernanza de otro tipo específicas del sector beneficiario, con las excepciones del proyecto E, «Refuerzo de la legislación a nivel central», cuya ficha de proyecto incluía la corrupción de manera limitada, y el proyecto I, «Apoyo al desarrollo de PYME», que indicaba explícitamente su objetivo de combatir la corrupción y la economía sumergida a través de la introducción de servicios electrónicos.

63

Sin embargo, pese a la ausencia de referencias explícitas a la lucha contra la corrupción o a la gobernanza en su concepción, la mayor parte de los proyectos examinados han contribuido indirectamente a este objetivo. Las actividades que formaban parte de algunos proyectos que contribuyeron a la difusión y aplicación de conocimientos sobre buenas prácticas en licitaciones y contratos (por ejemplo los proyectos A, «Infraestructuras municipales», y B, «Supervisión de la construcción de carreteras en el Corredor X») coincidían con la estrategia nacional contra la corrupción. El proyecto A, «Infraestructuras municipales», también apoyaba la buena gobernanza a través de actividades relativas a la gestión financiera, el control y la auditoría a nivel local y de actividades relativas a la creación de una reserva de proyectos sujetos a las normas de la UE. También puede considerarse que los proyectos de apoyo a la creación de capacidades administrativas en el sector del medio ambiente y la energía (proyectos D, «Refuerzo del servicio de inspectores medioambientales», y H, «Agencia de energía») y en el de la agricultura (proyectos C, «Gestión eficaz del suelo», y J, «Apoyo a la agricultura») han tenido un efecto en la reducción de la corrupción.

Al aprobar el sistema serbio de gestión de los fondos de la UE, la Comisión no tuvo totalmente en cuenta la gestión de las finanzas públicas de Serbia

64

El Tribunal examinó si la Comisión había evaluado sistemáticamente los riesgos en los organismos de ejecución del IPA, si las autoridades serbias adoptaron medidas atenuantes adecuadas y les daban seguimiento en caso necesario, y si este proceso formaba parte de la evaluación global por la Comisión de las cuestiones de gestión de las finanzas públicas.

Se efectuaron análisis sistemáticos de los organismos de ejecución del IPA, pero no una evaluación global de la gestión de las finanzas públicas antes de descentralizar la gestión de los fondos de la UE

65

El Reglamento del IPA prevé que, siempre que sea posible, la gestión de los fondos de la UE se descentralizará de la Comisión a los países candidatos para reforzar la apropiación por los países beneficiarios de la gestión de la ayuda de la UE. Esta descentralización tiene lugar a través de nuevos organismos nacionales, denominados colectivamente sistema de ejecución descentralizada, que ejecutan la asistencia de preadhesión. Antes de decidir conferir poderes de gestión³⁵ a un país beneficiario, la Comisión debería asegurarse de que el país en cuestión cumple las condiciones establecidas, en particular por lo que respecta a sus sistemas de gestión y control³⁶.

66

Para conseguir la descentralización, en un principio con controles previos de la Comisión y posteriormente sin ellos, Serbia sigue una hoja de ruta detallada con criterios de referencia y plazos indicativos. En la hoja de ruta las estructuras de ejecución del IPA³⁷ fueron objeto de evaluaciones de riesgo sistemáticas en el proceso de su acreditación por las autoridades serbias y la Comisión. Sin embargo, este proceso solo afectaba a las estructuras establecidas para una gestión descentralizada de los fondos del IPA. No existía ningún requisito legal para llevar a cabo una evaluación global de los progresos generales en la gestión de las finanzas públicas y en la prevención de la corrupción y la lucha contra esta en Serbia. Por consiguiente, el proceso de acreditación del sistema de ejecución descentralizada resultó eficaz para apoyar la gobernanza en el ámbito limitado de las estructuras de gestión del IPA pero no formaba parte de una estrategia global de gestión de las finanzas públicas a nivel nacional.

67

Una capacidad de auditoría interna suficientemente desarrollada en el Ministerio de Hacienda y en los ministerios pertinentes debe contribuir positivamente al sistema de gestión y control exigido por una gestión descentralizada. Pese a algunos avances recientes³⁸, la capacidad de auditoría interna nacional todavía se halla en una fase temprana de la prestación de apoyo a la gestión descentralizada de los fondos de la UE. El informe SIGMA de 2013³⁹ indicaba que no se había aprobado ninguna política sobre fraude e irregularidades en la gestión financiera y que la unidad de armonización central⁴⁰ del Ministerio de Hacienda no había proporcionado suficiente apoyo metodológico a los gestores financieros y a los auditores internos sobre la evaluación de riesgos y el fraude.

35 En la modalidad de gestión descentralizada, la Comisión confiere la gestión de determinadas acciones al país beneficiario, conservando la responsabilidad final de la ejecución del presupuesto general.

36 Artículo 56, apartado 2 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1) y los artículos 11 y 19 del Reglamento (CE) nº 718/2007 de aplicación del IPA.

37 Con arreglo a la gestión descentralizada, Serbia debe establecer estructuras de licitación, contratación, pago, supervisión e información sobre los programas del IPA.

38 Véanse las conclusiones sobre el proyecto 8, «Control financiero interno público», en los **recuadros 7 y 12**.

39 Evaluación SIGMA Serbia, abril de 2013, Coordinación, ejecución y prioridades de la reforma de la administración pública.

40 La función de la unidad de armonización central es desarrollar y armonizar la capacidad de auditoría interna del servicio público. Véanse también los **recuadros 7 y 12**.

68

En su estrategia de ampliación de 2013, la Comisión tomó medidas acertadas, destacando la necesidad de abordar en primer lugar las cuestiones básicas con los países candidatos y mencionó específicamente en este sentido que los sistemas de gestión de las finanzas públicas necesitarán reforzarse significativamente para reducir el riesgo de fraude y corrupción. Además, el apoyo presupuestario del IPA por sectores depende del cumplimiento de las normas necesarias de gestión de las finanzas públicas.

Se adoptaron medidas para reducir riesgos y se les dio seguimiento

69

Las medidas adoptadas para mitigar los riesgos identificados en los organismos de ejecución del IPA eran pertinentes y la Comisión se encargó de dar seguimiento a su ejecución. Una vez conferidos los poderes de gestión, la Comisión continúa supervisando el sistema dando seguimiento a los asuntos pendientes (por ejemplo, a las constataciones de auditoría de medio y bajo riesgo restantes). Un factor importante de reducción del riesgo es que la Comisión puede retirar o suspender su delegación de poderes de gestión en caso de que dejen de cumplirse los requisitos.

70

Los riesgos relativos a la rotación del personal⁴¹ y al cambio político durante la ejecución de la gestión descentralizada que podrían dar lugar a la pérdida de experiencia y sinergias no pueden afrontarse fácilmente en la fase de delegación de la gestión y requieren un seguimiento activo. Por otra parte, una vez contratado, el personal se limita sobre todo a recibir formación y tiene escasas oportunidades de adquirir experiencia práctica porque aún no existen operaciones, lo que supone riesgos adicionales como la desmotivación y una elevada rotación.

71

Otro riesgo presente en las estructuras del IPA es la limitada protección que reciben actualmente los empleados denunciantes, como se reconoce en la estrategia nacional anticorrupción de 2013-2018. Las autoridades serbias están preparando nueva legislación sobre denuncia de irregularidades para ganar la confianza de los denunciantes potenciales.

41 El informe SIGMA de 2013 estima que la rotación es de un 15-20 % por año y también señala que los cambios de gobierno dan lugar a unos porcentajes de rotación superiores, especialmente en puestos directivos.

Conclusiones

72

En general, la Comisión está gestionando de manera eficaz la ayuda de preadhesión a Serbia. La asistencia financiera de preadhesión junto con otras formas de apoyo ayuda de forma efectiva a este país a aplicar reformas sociales y económicas y a mejorar su gobernanza. Basándose en la experiencia adquirida en otros países beneficiarios del IPA, la Comisión cada vez insiste más en cuestiones de gobernanza al planificar su ayuda financiera y de otro tipo a Serbia.

¿Ha gestionado la Comisión los proyectos del IPA con eficacia?

73

En conjunto, la Comisión está gestionando los proyectos del IPA en Serbia de manera eficaz. La programación de la ayuda del IPA se basa en un marco estratégico coherente y el enfoque aplicado a la selección de proyectos pertinentes para preparar al país para la adhesión mejora gradualmente (véanse los apartados 9 a 22).

74

Los proyectos auditados, tanto de gobernanza como de otros ámbitos, produjeron en gran medida sus realizaciones previstas (véanse los apartados 39 a 43) pero han sufrido problemas en relación con:

- a) Su concepción. No se prestó una atención adecuada a la definición de objetivos, a la evaluación de necesidades, al aprendizaje de proyectos anteriores, a la condicionalidad para emprender los proyectos y a la organización secuencial de las operaciones (véanse los apartados 24 a 31);
- b) Su ejecución. Los proyectos auditados de anteriores programas del IPA sufrieron retrasos, en ocasiones significativos; las intervenciones se supervisaban sistemáticamente en los contratos, pero no en los proyectos, y las medidas correctoras emprendidas por la Comisión en su mayoría se limitaron a cambios en las actividades; determinados procedimientos de licitación y contratación pública no resultaron plenamente eficientes o eficaces (véanse los apartados 32 a 38, 44 y 45);
- c) Su sostenibilidad. Las perspectivas de sostenibilidad de los resultados eran cuestionables en dos tercios de los proyectos: en particular, la sostenibilidad de los relativos a la gobernanza se hallaba en situación de riesgo debido a problemas de personal (véanse los apartados 46 a 48).

75

Los efectos de algunas de las insuficiencias de la concepción de los proyectos quedaron atenuados por el enfoque flexible de gestión de la Comisión. Al elaborar los últimos programas anuales del IPA, esta tomó medidas para subsanar las deficiencias identificadas en los anteriores programas del IPA (véanse los apartados 27 a 31 y 38).

Conclusiones y recomendaciones

¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la ayuda no financiera en su apoyo a la gobernanza?

76

En general la Comisión gestionó eficazmente la asistencia no financiera a Serbia en el ámbito de la gobernanza, utilizó su diálogo con el país para abordar cuestiones de gobernanza y lucha contra la corrupción y mejoró gradualmente su enfoque para incorporarlas a la formulación de políticas y a la concepción de proyectos. La Comisión también fue eficaz apoyando la gobernanza en las estructuras de la financiación de la UE, pero no tuvo plenamente en cuenta la gestión de las finanzas públicas (véanse los apartados 50 a 71).

77

La Comisión ha creado un diálogo estructurado sobre cuestiones de gobernanza con Serbia, que trata adecuadamente los principales ámbitos de la gobernanza, prevé la fijación de puntos de acción y su seguimiento correspondiente, y vincula las prioridades políticas y la formulación de las políticas. La estrategia de ampliación de la UE y el reglamento revisado del IPA prestan una creciente atención a la gobernanza financiera y económica en los países candidatos a la adhesión (véanse los apartados 50 a 58).

78

El Tribunal considera que la importancia concedida a la gobernanza en el diálogo y en el proceso de programación se reflejaba en menor medida en la concepción de los proyectos. Los riesgos en este aspecto se tenían en cuenta de manera limitada, o no se consideraban en absoluto, en los segmentos de la documentación de los proyectos referentes a la condicionalidad, al aprendizaje del pasado y a aspectos transversales. Sin embargo, pese a no mencionarse explícitamente la necesidad de medidas anticorrupción o de buena gobernanza en la mayoría de los proyectos examinados, el Tribunal considera que la mayor parte de ellos contribuyeron indirectamente a estos fines a través de sus actividades de creación de capacidad administrativa (véanse los apartados 59 a 63).

79

Al aprobar el sistema de ejecución descentralizada, la Comisión evaluó las estructuras serbias de gestión de los fondos de la UE, analizó los riesgos en las estructuras del IPA y supervisó las medidas adoptadas para atenuarlos. Sin embargo, con arreglo a los requisitos legales, el proceso de acreditación afectó únicamente a los organismos de ejecución del IPA, lo que significa que el sistema de ejecución descentralizada no estaba ligado a una evaluación global preliminar de la gestión de las finanzas públicas y de la lucha contra la corrupción de escala nacional (véanse los apartados 65 a 71).

Recomendaciones

80

Para mejorar la programación, la concepción y la ejecución de los proyectos del IPA, la Comisión debería:

- a) Dar mayor transparencia y documentar más sistemáticamente la priorización de los proyectos y los procesos de selección, reflejando las distintas fases de la priorización razonada de los proyectos.
- b) Mejorar el proceso de aprendizaje de la experiencia desarrollando una base de datos *ad hoc* que incorpore la experiencia adquirida de anteriores proyectos en Serbia y en otros países beneficiarios pertinentes, y que tenga en cuenta el historial o la tipología de las licitaciones fallidas o que tuvieron que repetirse. También debería plantearse introducir en la base de datos recomendaciones significativas de los informes finales de los contratos y estructurarla basándose en los principales sectores utilizados por la programación del IPA.
- c) Documentar sistemáticamente la evaluación de necesidades subyacente a las realizaciones esperadas de los proyectos y contratos, en particular para mejorar la apropiación por los beneficiarios de las necesidades identificadas.
- d) Reforzar el principio de condicionalidad. En particular, debería verificarse previamente, y en términos específicos mensurables, la capacidad del beneficiario de realizar lo que se requiera para un proyecto de elevada calidad, y comprobar si los elementos del proyecto son conformes al marco legal nacional y si se dispone de los permisos de construcción necesarios. Una condicionalidad más estricta contribuiría a reducir el número de proyectos que no están listos para su ejecución, en particular los grandes proyectos de infraestructuras.
- e) Establecer un sistema de elaboración de informes de situación breves y periódicos para garantizar una pista de auditoría adecuada para todo el proyecto en lugar de contratos individuales. Los informes generales deberían incluir una lista completa de los contratos correspondientes a un determinado proyecto o sector.
- f) Establecer un sistema para comprobar la utilidad de las realizaciones de los proyectos (incluyendo estudios, análisis, procedimientos, protocolos y material de formación) a medio y largo plazo. Una mayor insistencia en la utilidad debería contribuir a que el interés pasara de la entrega de realizaciones y del cumplimiento de las cifras de los contratos y pagos a unos resultados más duraderos.

81

Por lo que respecta a su diálogo estructurado con Serbia sobre cuestiones de gobernanza y el proceso del sistema de ejecución descentralizada, la Comisión debería:

- a) Manifestar a las autoridades serbias la necesidad de racionalizar más su conjunto de estrategias nacionales y finalizar una auténtica hoja de ruta para la gestión de las finanzas públicas, prestando apoyo técnico para ello en caso necesario.
- b) Adoptar medidas, en la programación del IPA, para reforzar el mecanismo de consulta con las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de la gobernanza.
- c) Emitir orientaciones para garantizar que en la concepción de los proyectos se evalúe la necesidad de aplicar medidas contra la corrupción u otras medidas de buena gobernanza específicas para el sector de que se trate.
- d) En su evaluación de las reformas de gestión de las finanzas públicas a nivel nacional, verificar que se tenga plenamente en cuenta su trabajo de auditoría realizado en el contexto del proceso de acreditación del sistema de ejecución descentralizada.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 21 de octubre de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Lista de proyectos del IPA auditados

Nº	Título	Nº de programa nacional / proyecto	Presupuesto (millones de euros) ¹
Proyectos de gobernanza			
Justicia y asuntos de interior. Lucha contra la corrupción y capacidad administrativa			
1.	Reforma policial: Asuntos internos	2007/6	1,0
2.	Lucha contra la corrupción	2008/5	2,5
3.	Mejora de la eficiencia y de la transparencia del sistema judicial	2007/4	2,6
4.	Mejora de la transparencia y de la eficiencia (sistema fiscal y penal)	2008/8	4,5
Reforma de la Administración pública			
5.	Programa de apoyo municipal	2007/2	22,5
6.	Armonización de la división de control aduanero de Serbia con las normas, organización y metodología operativa de los cuerpos de seguridad de la UE	2008/6	4,4
Gestión de las finanzas públicas			
7.	Apoyo a la oficina de contratación pública	2007/7	2,0
8.	Apoyo al desarrollo de la fase 3 del control financiero interno público	2008/2	2,0
Proyectos no relacionados con la gobernanza			
Desarrollo social			
9.	Programa regional de desarrollo económico y social	2007/13	23,3
10.	Servicios médicos de urgencia de la reforma del sector sanitario	2007/16	10,0
Desarrollo del sector privado			
11.	Apoyo a la competitividad del sector privado	2007/22	3,5
Transporte			
12.	Puente Žeželj: Reconstrucción de infraestructuras serbias	2009/4	30,0
Medio ambiente, cambio climático y energía			
13.	Protección medioambiental en la empresa de energía eléctrica de Serbia	2008/17	11,0
Agricultura y desarrollo rural			
14.	Creación de capacidad para aplicar políticas de desarrollo rural a las normas de la UE	2007/32	4,4
Otras actividades relativas al acervo de la UE y transversales			
15.	Apoyo a la sociedad civil I	2007/12	2,0
	Apoyo a la sociedad civil II	2008/11	2,5
Total			128,4

1 Cofinanciación nacional no incluida.

Lista de proyectos del IPA en los que se ha examinado la gobernanza y la lucha contra la corrupción como cuestiones transversales

Nº	Título	Nº de programa nacional / proyecto	Presupuesto (millones de euros) ¹
A.	Programa de apoyo a infraestructuras municipales – MISP 2010	2010/3	31,1
B.	Supervisión de las obras de construcción de la carretera en el corredor X (secciones Grdelica – Vladicin Han y Pirot – Ciflc)	2010/15	10,0
C.	Creación de capacidad Institucional y apoyo a la agricultura y el desarrollo rural en Serbia	2010/20	2,8
D.	Refuerzo del cuerpo de inspectores medioambientales serbio y de las partes interesadas pertinentes	2010/23	2,5
E.	Refuerzo de las capacidades de legislación, política y coordinación a nivel central	2011/3	6,5
F.	Desarrollo socioeconómico en la región del Danubio	2011/13	18,5
G.	Programa de inversión a través de préstamos subvencionados en el medio ambiente municipal (MEGLIP)	2011/17	19,1
H.	Creación de capacidad para la Agencia de Energía	2011/19	1,5
I.	Apoyo al desarrollo de PYME	2012/7	6,2
J.	Apoyo a la agricultura y el desarrollo rural (en particular las medidas 1.4 y 2)	2012/10	15,6
Total			113,8

Resumen

IV

El IPA se centra en las necesidades. Sus prioridades se basan en evaluaciones del nivel de cumplimiento de los criterios fijados por la UE, en particular, los incluidos en el documento de estrategia de la Comisión sobre la ampliación y en los informes anuales. Los criterios de asignación tendrán en cuenta la capacidad de Serbia para la utilización y la gestión de los fondos y su respeto de las condiciones para la adhesión. De este modo, el IPA ofrece un vínculo entre el marco político para la ampliación y el procedimiento presupuestario de la UE.

VI

La Comisión reconoce que el proceso del Sistema de Ejecución Descentralizada (SID) ha sido construido para la gestión de los fondos del IPA. Serbia está elaborando actualmente el Programa de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas general que se basará en un amplio diagnóstico de los subsistemas de gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, se va a realizar una evaluación del Gasto Público y la Responsabilidad Financiera (PEFA).

Observaciones

11

La Comisión ya ha apoyado al Gobierno a la hora de mejorar la calidad de sus documentos estratégicos a través de una serie de medidas de mitigación financiadas por el IPA. En el último año, la Comisión ha llevado a cabo una serie de evaluaciones sectoriales del IPA anterior y otras ayudas aportadas por los donantes en Serbia a fin de prestar apoyo a los preparativos del IPA II, cuyo objetivo es contribuir a la aplicación de estrategias/programas sectoriales coherentes a través de un enfoque sectorial.

11. Primer guión

El limitado apoyo prestado por el IPA al proceso de descentralización se basó en la estrategia de reforma de la administración pública adoptada por el Gobierno de Serbia en 2004 y en sus planes de acción vinculados. Los ámbitos específicos de la ayuda del IPA se han derivado directamente de los planes de acción de la estrategia de reforma de la administración pública. El proyecto 5 seleccionado (programa de apoyo municipal) se centró en el desarrollo de las capacidades de la administración en los ámbitos prioritarios de la integración en la UE. Además, en consonancia con el plan de acción de la estrategia de reforma de la administración pública, el proyecto se concibió para apoyar la elaboración de una estrategia de descentralización tal como solicitó el por entonces Ministerio responsable de la descentralización. No obstante, el proyecto adoleció de falta de voluntad política. Sin embargo, los resultados de este componente del proyecto son utilizados en mayor medida por el recientemente creado Consejo de descentralización que se ha reunido en otoño de 2013 con el fin de proceder a la elaboración de la estrategia. Con el nuevo Gobierno, el mandato para la redacción de la estrategia de descentralización se otorga al Ministerio de Desarrollo Regional y los gobiernos autónomos locales.

La Comisión está de acuerdo en que cualquier otra ayuda en el marco del IPA II para cualquier proceso de descentralización debería basarse en una clara estrategia nacional de descentralización y en su plan de acción.

11. Segundo guión

La Comisión reconoce que no había ninguna estrategia global en materia de ejecución de la reforma de la gestión de las finanzas públicas que abarcara todos los aspectos clave de dicha gestión. Por el contrario, diferentes aspectos de la gestión de las finanzas públicas han quedado cubiertos por estrategias específicas tales como la estrategia presupuestaria o la estrategia de control financiero interno público (PIFC), de modo que existía una base estratégica para apoyar los proyectos del IPA específicos incluso en ausencia de una estrategia global de gestión de las finanzas públicas. La nueva estrategia de ampliación «Prioridad para lo fundamental» a partir de octubre de 2013 hace especial hincapié en la gobernanza económica, así como en la gestión de las finanzas públicas, y prevé

que los países de la ampliación tengan que preparar planes de acción específicos en materia de gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, la ayuda en el marco del IPA II en este ámbito se basará en un marco de gestión de las finanzas públicas más coherente que en el pasado. Es importante señalar que la nueva estrategia de reforma de la administración pública serbia para el período 2013-2016 incluye también la gestión de las finanzas públicas. Esto constituye una mejora significativa en comparación con el pasado, ya que pone de relieve el hecho de que la gestión de las finanzas públicas se refiere a todos los que se benefician del presupuesto, no solo al Ministerio de Hacienda, y que existe una necesidad de coordinación y de coherencia en la ejecución. Además, la evaluación planeada PEFA contribuirá a una visión global de los sistemas de gestión de las finanzas públicas en vigor.

13

La finalidad de las asociaciones europeas ha sido proporcionar un marco de referencia general en lugar de un marco político para indicar los ámbitos prioritarios para la reforma y proporcionar orientaciones generales para la ayuda financiera en estos ámbitos prioritarios con la esperanza de que el país respete los principios y prioridades definidos en las mismas. Estos principios se han acordado sistemáticamente con Serbia y se han reflejado en los programas nacionales durante los primeros años de programación del IPA. La estrategia de ampliación actualizada anualmente y los informes de situación anuales específicos nacionales han creado un marco más específico y pertinente para la adhesión.

14

La Comisión ha reconocido la necesidad de contar con indicadores mejorados en la programación de la ayuda del IPA y ha abordado esta cuestión en el marco del IPA II. Los documentos de estrategia nacional, que definirán la orientación estratégica a largo plazo para la financiación con cargo al IPA concedida a cada país, incluyen un anexo en el que se precisan los indicadores a diversos niveles, incluidos también indicadores en los ámbitos de la gobernanza económica y la lucha contra la corrupción.

16

La Comisión reconoce que anteriores programas del IPA, algunos proyectos fueron seleccionados debido a su importancia para Serbia a partir de las garantías proporcionadas por el Gobierno para su adecuada aplicación. Se han introducido ya requisitos mucho más estrictos en relación con el grado de preparación de los proyectos en el marco de los programas IPA 2012 y 2013 y se aplicarán incluso de manera más sistemática en el marco del IPA II. La Comisión ha apoyado, a través de la ayuda del IPA, el desarrollo de una nueva metodología para la selección de los proyectos de inversión, que formará parte de una reserva de proyectos única a escala nacional. La metodología tiene como objetivo ayudar al Gobierno serbio a evaluar: a) la priorización, y b) la madurez de los proyectos/programas en los sectores de las infraestructuras.

20

La Comisión comparte la importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y afirma que se seguirá fomentando y apoyando la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la programación del IPA.

Recuadro 3

Los suministros están sincronizados con las aportaciones de un hermanamiento paralelo en apoyo del plan de desarrollo institucional para el organismo pagador (OP). Se han asignado al organismo pagador 105 ordenadores para la informatización del Ministerio de Agricultura. Durante el período de vigencia de este proyecto, el Gobierno se ha renovado tres veces, dificultando las contrataciones previstas por el organismo pagador.

26

Se han tomado medidas para mejorar la capacidad para mantener las enseñanzas extraídas de experiencias anteriores y, por lo tanto, mejorar el proceso de programación de IPA II (2014-2020). Las lecciones aprendidas y las recomendaciones de las evaluaciones sectoriales del componente I del IPA en Serbia se han aplicado en la elaboración del Programa IPA para 2014. Se ha introducido un cuadro con las recomendaciones para cada sector individual y la programación en su conjunto como documento de partida clave para los grupos de trabajo sectoriales en el proceso de programación de 2014.

27

Dado que las condiciones de programación del IPA 2012 se utilizan de una manera específica, están claramente definidas en las fichas sectoriales y de proyecto de modo cuantificable y son aplicadas durante la ejecución. Numerosos proyectos se han aplazado en la programación en la medida en que no existían unas condiciones previas esenciales. No obstante, la Comisión tiene la intención de hacer cumplir más rigurosamente las condiciones y dejar claro al Gobierno serbio que sólo los proyectos completamente maduros se tendrán en cuenta a efectos de la programación.

33

En efecto, los informes de la Comisión elaborados por el ordenador subdelegado presentan el cumplimiento de los objetivos y los elevados índices de contratación, que han sido coherentes, año tras año, demostrando así la elevada capacidad de absorción.

37

La Comisión reaccionó, en particular en el primer comités de seguimiento, con el fin de garantizar el éxito de la aplicación de los proyectos en curso, lo que se tradujo en una gestión flexible de los contratos. Este proceso ha evolucionado hacia unos mecanismos de control más sólidos y unas decisiones más estrictas cuando surgen dificultades durante la aplicación caso por caso.

Recuadro 7. Respuesta al primer párrafo

El volumen de los bonos municipales de la ciudad de Novi Sad representa el segundo mayor endeudamiento de las administraciones locales en Serbia. Los resultados obtenidos en el marco de este programa siguen aún influyendo en el mercado en 2014, en el que, por ejemplo, se tiene la intención de introducir otros bonos municipales en el caso de las ciudades de Sabac y el municipio de Stara Pazova. La Conferencia Permanente de Ciudades y Municipios sigue recibiendo solicitudes para apoyar la emisión de bonos municipales, lo que representa una alternativa a los préstamos. La Comisión considera que, sin dicha ayuda, los mercados de bonos municipales en Serbia no existirían y los municipios seguirían teniendo

que hacer frente a elevados tipos de interés de los préstamos bancarios. Por lo tanto, el apoyo al bono municipal era un punto de partida importante para la creación de un mercado de crédito accesible a las administraciones locales en Serbia para la financiación de infraestructuras municipales y para el ahorro en los presupuestos de las administraciones locales.

Recuadro 7. Respuesta al segundo párrafo

La ayuda financiera del IPA contribuye a que el Gobierno cumpla los criterios de la UE y complementa el diálogo político. La Comisión puso de relieve las deficiencias en términos de actividades de la unidad central de armonización y de la dotación de personal de las unidades de auditoría interna en las estructuras pertinentes de su diálogo político con las autoridades serbias, en particular, en el subcomité pertinente del Acuerdo de Estabilización y Asociación, así como en el informe de control correspondiente al capítulo 32. Se espera, por lo tanto, que se producirán mejoras a corto plazo en el marco de las negociaciones de adhesión. Si bien el proyecto de 2008 no bastó para resolver todas las dificultades, ha contribuido en gran medida a alcanzar un nivel de preparación que permitiría a la Comisión proponer la apertura del capítulo 32.

43

No pueden extraerse conclusiones generales sobre la eficacia de la ayuda de la UE en el ámbito de las obras públicas sobre la base de este proyecto concreto. El ingeniero ha estimado la mayoría de los retrasos imputables al contratista. Más aún, en particular por lo que se refiere al IPA 2011, este tipo de dificultades se aborda a través de la mejora de los enlaces entre los elementos de la política y la programación.

45

La Comisión reconoce la falta de un documento de seguimiento en el que se resume el historial de licitaciones fallidas. Sin embargo, las razones de la cancelación o el fracaso de las licitaciones se analizan caso por caso y son tenidas en cuenta para una posible nueva puesta en marcha.

Recuadro 10. Respuesta al primer párrafo

El fracaso del procedimiento de licitación para el proyecto de reforma de la policía no solo se debe a la presentación de la solicitud fuera de plazo formal. Tras el fracaso del proceso de licitación, el beneficiario (la unidad de asuntos internos del Ministerio de Interior) mantuvo su compromiso con el proyecto, mientras que las cuestiones de la falta de autonomía de la unidad, personal adecuado y apoyo de altos responsables en el Ministerio del Interior han seguido afectando a la capacidad del departamento de control interno para luchar eficazmente contra la corrupción en el seno de los cuerpos de policía. Estas cuestiones han sido objeto de cartas enviadas al ministro por el jefe de la delegación y el embajador del socio de hermanamiento.

Recuadro 11. Respuesta al primer párrafo

La Comisión ha aplicado ya las lecciones aprendidas de esta experiencia. En el marco del programa IPA 2012, el aspecto del material informático en el ámbito de la justicia incluye, como primera actividad, un análisis de necesidades. Cualquier otra ayuda solo puede ser aportada en el momento de la finalización del presente análisis de las necesidades.

Recuadro 11. Respuesta al segundo párrafo

La Comisión está de acuerdo en la falta de un marco claro de política regional suponía un riesgo para la sostenibilidad. No existía, sin embargo, ningún modelo único de la UE que pudiera haber sido propuesto ya que los aspectos organizativos deben definirse a nivel nacional en tanto que decisión política del Gobierno serbio. La cuestión de la sostenibilidad comenzó a preocupar cuando se hizo evidente que Serbia no contaría con una política regional y un marco legislativo en vigor en una fase temprana del proceso, así como con unos mecanismos de financiación claros. La Comisión quiere señalar que todas las agencias de desarrollo regionales financiadas por la UE han seguido siendo operativas tras la finalización del proyecto y la financiación de la UE. Aunque siguen siendo en gran medida dependientes de proyectos, la mayoría de ellas han obtenido el reconocimiento regional y se benefician de los programas de cooperación transfronteriza, de los fondos nacionales, de los donantes bilaterales así como de los fondos privados procedentes de prestaciones de servicios a las empresas. Una importante lección que debe aprenderse del programa es organizar una clara secuencia de actividades que reflejen, por ejemplo, que la adopción del

marco estratégico y legislativo constituye una condición previa para la concesión de más ayuda.

Recuadro 11. Respuesta al tercer párrafo

El proyecto puede considerarse como una única ayuda a las estructuras de gobierno municipal, que solo ahora han comenzado a asumir la responsabilidad en el mantenimiento y la adquisición de equipos e infraestructuras en sus instituciones sanitarias.

En el momento de la adquisición, el Ministerio de Sanidad se proponía adquirir más vehículos para cubrir las necesidades (la flota debería contar con 1 000 vehículos y Serbia solo contaba con cerca de 400 incluida la donación de 252 vehículos hecha por la UE). No obstante, los recursos financieros son cada vez más escasos y los presupuestos de los municipios sólo han permitido reparaciones y alguna contratación pública esporádica.

Las contrataciones públicas realizadas por la UE podrían considerarse como una ayuda de emergencia para la rehabilitación, ya que no se efectuaron dichas compras antes de 1991 y estos vehículos constituían una gran necesidad para el sistema. De lo contrario, la incidencia sobre la prestación de servicios y la salud de la población habría sido grave.

Estos vehículos siguen siendo los más nuevos disponibles en el país y se utilizan todavía al máximo. Se mantienen así las capacidades reforzadas gracias al proyecto. La renovación de vehículos dependerá del desarrollo económico futuro del país

Recuadro 12. Respuesta al primer párrafo

La Comisión está de acuerdo con el hecho de que es difícil contratar personal de auditoría interna en algunos ministerios. No obstante, Serbia ha informado a la Comisión de que se ha establecido ya una función de auditoría interna para 76 beneficiarios del presupuesto (55 a nivel central, 21 a nivel de la administración local). Estos beneficiarios absorben el 90 % de los fondos públicos. Todos los ministerios han creado unidades de auditoría interna, pero en dos ministerios los puestos todavía no han sido ocupados. Los beneficiarios más pequeños del presupuesto pueden, entretanto, crear una unidad de auditoría interna común o celebrar un acuerdo con los beneficiarios del presupuesto que tengan una función de auditoría interna y recibir los servicios de sus auditores.

Esta cuestión se tratará en el capítulo 32 de las negociaciones y se espera, por lo tanto, que se produzcan avances; todo ello será supervisado estrechamente antes del cierre de este capítulo.

Recuadro 12. Respuesta al segundo párrafo

La Comisión reconoce que la dificultad para retener personal cualificado en las estructuras administrativas clave constituye un reto horizontal en los países candidatos. Esta cuestión será objeto de seguimiento en todos los ámbitos durante las negociaciones ya que un capítulo solo podrá cerrarse cuando la legislación se ajuste plenamente a la de la UE y la capacidad administrativa sea suficiente para la aplicación de las políticas de la UE.

48

Ya se han tomado medidas para paliar las deficiencias en el ámbito de la sostenibilidad. El programa de seguimiento ROM de 2014 incluye una serie de ejercicios de seguimiento orientada a los resultados *ex post* con el objetivo de comprobar la sostenibilidad a medio y largo plazo de los resultados de los proyectos en el marco del IPA.

59

La apertura formal de las negociaciones de adhesión con Serbia en enero de 2014, que empezaron centradas en el Estado de Derecho (capítulo 23, Poder judicial y derechos fundamentales y el capítulo 24, Justicia, libertad y seguridad) ponen mucho énfasis en la necesidad de garantizar un adecuado y previsible marco en materia de Estado de Derecho propicio a una mejor gobernanza global en materia de medio ambiente. Ello implica, en particular, y como cuestión prioritaria, una lucha eficaz y disuasoria contra la corrupción a todos los niveles y en todos los sectores, incluido a nivel de proyecto.

61

En todos los períodos de programación se incluyeron cuestiones transversales dentro del marco más general del Estado de Derecho. Aun cuando no se mencione de forma explícita en los años anteriores, la Comisión aborda estos temas de forma transversal, reconociendo sin embargo que las referencias explícitas podrían servir para lograr más claridad a este respecto.

66

Serbia está elaborando actualmente el Programa de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas global que se basaría en un amplio diagnóstico de los subsistemas de gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, se va a realizar una evaluación del Gasto Público y la Responsabilidad Financiera (PEFA). Un programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas completo y fiable constituye uno de los requisitos fundamentales de las negociaciones de adhesión de Serbia a la Unión Europea y, al mismo tiempo, representa uno de los elementos clave para la planificación y la aplicación de las reformas a largo plazo.

La evaluación PEFA proporcionará al Gobierno de Serbia una foto fija de los resultados generales de la gestión de las finanzas públicas a partir de la cual evaluar la situación actual en ámbitos clave y que identifique cuáles son las limitaciones y riesgos que podrían entorpecer la adecuada aplicación de una nueva estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas. Esto incluirá también la evaluación de las estructuras del IPA en el marco de las autoridades serbias.

67

La Comisión está de acuerdo con la necesidad de seguir trabajando con el fin de proteger los intereses financieros de la UE. La función de auditoría interna ha sido creada gradualmente con el fin de adaptarse a un sistema de gestión descentralizada. El número de auditores internos y auditorías llevadas a cabo ha aumentado a lo largo del tiempo. Sin embargo, aún debe crearse un sistema de control interno efectivo y operativo de acuerdo con los requisitos de la legislación relativa al sistema presupuestario en el caso de muchas autoridades presupuestarias y numerosos beneficiarios. El control interno se centra en el control *ex post* de la observancia de las leyes y la detección de posibles irregularidades, como pone de relieve el trabajo realizado por auditores internos, inspectores del presupuesto centralizado y también la institución de auditoría estatal. En consonancia con el principio de responsabilización de los directivos, no obstante, los esfuerzos deberían dirigirse progresivamente hacia el objetivo de responsabilizar a los encargados del establecimiento y la aplicación de unas adecuadas estructuras de gestión y control financiero, con el apoyo de una función de auditoría interna para evitar irregularidades.

70

La Comisión ha introducido medidas destinadas a mitigar los riesgos derivados de la elevada rotación del personal. El personal toma parte activa en las tareas realizadas por la Delegación en la actual estructura centralizada con el fin de beneficiarse de la experiencia práctica sobre casos reales antes de efectuar él mismo las transacciones cuando se introduzca la estructura descentralizada. Estas tareas incluyen el seguimiento de los comités de evaluación que participan en los controles sobre el terreno y en visitas de verificación a los proyectos.

71

El refuerzo de la protección de los denunciantes de irregularidades constituye un elemento importante ya identificado en el informe de control sobre el capítulo 23. El desarrollo de un sistema de protección de denunciantes debe ocupar un lugar prominente en el plan de acción que Serbia está preparando actualmente en respuesta a la referencia para la apertura de este capítulo. Se ha redactado y se va a adoptar un proyecto de ley sobre la protección de los denunciantes de irregularidades.

Conclusiones y recomendaciones

74 a)

La Comisión reconoce que ha habido algunas deficiencias en relación con el diseño, en particular en el caso de los proyectos IPA. Por lo tanto, la Comisión ha mejorado sus fichas sectoriales a este respecto. Las evaluaciones sectoriales financiadas por el IPA han extraído las enseñanzas de la aplicación del IPA I (2007-2012). Las recomendaciones de estas evaluaciones han quedado reflejadas en grupos de trabajo y van a quedar reflejadas en la programación del IPA II. Algunas de las recomendaciones específicas abordadas en las evaluaciones sectoriales ya se han reflejado en el nuevo Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA II) [Reglamento (UE) n° 231/2014], el reglamento de ejecución común [Reglamento (UE) n° 236/2014] y los proyectos de acuerdos marco que se celebrarán con cada beneficiario individual.

74 b)

La Comisión reconoce los problemas aislados en la ejecución de proyectos anteriores que fueron abordados por el órgano de contratación a fin de proteger la ejecución contractual y lograr un comportamiento financiero saneado en la gestión de los contratos. Procedimientos de licitación complejos y muy técnicos han dado lugar a algunas deficiencias que fueron solventadas en el momento de la nueva publicación de la licitación.

74 c)

La Comisión reconoce la dificultad de empleo y de retención de personal cualificado en las estructuras administrativas como un reto horizontal en todos los países candidatos. Esta cuestión será objeto de seguimiento durante las negociaciones ya que un capítulo solo podrá cerrarse cuando la legislación se ajuste plenamente a la de la UE y la capacidad administrativa sea suficiente para la aplicación de las políticas de la UE.

76

Serbia está elaborando actualmente el Programa de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas general que se basará en un amplio diagnóstico de los subsistemas de gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto, se va a realizar una evaluación del Gasto Público y la Responsabilidad Financiera (PEFA). Un programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas completo y fiable constituye uno de los requisitos fundamentales de las negociaciones de adhesión de Serbia a la Unión Europea y, al mismo tiempo, representa uno de los elementos clave para la planificación y la aplicación de las reformas a largo plazo.

78

En todos los períodos de programación se incluyeron cuestiones transversales dentro del marco más general del Estado de Derecho. Aun cuando no se mencione de forma explícita en los años anteriores, la Comisión aborda estos temas de forma transversal, reconociendo sin embargo que las referencias explícitas podrían haber servido para lograr más claridad a este respecto.

80 a)

La Comisión acepta esta recomendación. El proceso de priorización y selección ya ha mejorado en términos generales a lo largo del período de vida del IPA I. Se esperan nuevos avances para los proyectos del IPA II, en consonancia con la metodología recientemente desarrollada y la transición hacia un enfoque sectorial que aumentará el vínculo entre las prioridades políticas y la programación de la ayuda. Las principales prioridades de actuación para la programación se verán reflejadas en el documento de estrategia nacional, y las lagunas se evaluarán anualmente en el documento de estrategia de la Comisión y en los informes de situación. A raíz de la apertura de las negociaciones de adhesión, en cada sector, la programación debe estar directamente vinculada a las prioridades identificadas en los correspondientes capítulos, en primer lugar en los informes de control y, posteriormente, en la apertura o el cierre de las referencias, cuando sea aplicable. Es posible obtener otra mejora clara en el campo de la inversión gracias al desarrollo de una reserva de proyectos estratégicos única a escala nacional en los ámbitos del transporte, la energía, el medio ambiente y las infraestructuras empresariales, que ha de ser adoptada por el Gobierno y utilizada como única base para el apoyo del IPA a proyectos de infraestructura.

80 b)

La Comisión acepta esta recomendación. En el contexto de las evaluaciones sectoriales temáticas, las lecciones aprendidas con la ejecución de proyectos en diferentes países y sectores, ya son compartidas. Más concretamente, en el caso de las evaluaciones sectoriales financiadas por el IPA, han permitido extraer enseñanzas de la aplicación del IPA I (2007-12). Como consecuencia de ello, algunas de las recomendaciones específicas abordadas en las evaluaciones sectoriales ya se han reflejado en el nuevo Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA II) ([Reglamento (UE) nº 231/2014], el reglamento de ejecución común [Reglamento (UE) nº 236/2014] y los proyectos de acuerdos marco que se celebrarán con cada beneficiario individual. En su caso, también se reflejan en la programación del IPA II. En el caso de la supervisión interna y la presentación de informes, un cuadro específico refleja la evolución de las medidas adoptadas para poner en práctica las principales conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones anteriores relativas a ambos

sectores y formas de ayuda. Además, la Comisión tiene la intención de estudiar, en el contexto de la creación de un marco de supervisión y presentación de informes con el fin de cumplir las obligaciones relativas a dicha presentación de informes derivadas del marco jurídico del IPA II, si puede establecerse un instrumento eficaz y rentable para abordar también el procedimiento de licitación, posiblemente sirviéndose de los instrumentos existentes. Por otra parte, en consonancia con la reciente actualización de las orientaciones políticas sobre la evaluación de la DG Ampliación, está prevista una revisión de las actuales prácticas y herramientas de seguimiento, así como la consolidación de las sinergias entre la evaluación y las funciones de control, lo que contribuirá a garantizar un seguimiento coherente de las anteriores conclusiones y recomendaciones.

80 c)

La Comisión acepta esta recomendación y propone tenerlo en cuenta mejorando el marco lógico de las intervenciones en relación con los documentos de acción en el marco del IPA II, en particular en lo que respecta a los resultados y los productos de las actividades y mejorando asimismo la documentación relativa a las evaluaciones de las necesidades como anexos de los documentos.

80 d)

La Comisión acepta esta recomendación. De hecho, ya ha sido tenida en cuenta en gran medida, ya que, dado que las condiciones de programación del IPA 2012 se utilizan de una manera específica, están claramente definidas en las fichas sectoriales y de proyecto de modo cuantificable y son aplicadas durante la ejecución. Numerosos proyectos se han aplazado en la programación en la medida en que no existían unas condiciones previas esenciales. No obstante, la Comisión tiene la intención de hacer cumplir más rigurosamente las condiciones y dejar claro al Gobierno serbio que sólo los proyectos completamente maduros se tendrán en cuenta a efectos de la programación. Esta política se verá respaldada, además, por lo que se refiere a infraestructuras, mediante el establecimiento de una única reserva de proyectos, que incluirá una evaluación individual de todos los proyectos por lo que se refiere a su nivel de madurez (y cumplimiento de las condiciones).

80 e)

La Comisión acepta esta recomendación. Está previsto que en el informe de 2014 del ordenador delegado se incluya una pista de auditoría mejorada para todo el proyecto, es decir, para los contratos que se incluyan en la estrategia anual de fiabilidad para 2014 y para el plan de auditoría de 2014 en adelante. Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de las auditorías y seguimientos sobre el terreno se ofrecerán en los informes generales que contengan los datos relativos a la totalidad del proyecto/sector. Dichos informes se mejorarán con el fin de facilitar y cumplir las recomendaciones.

80 f)

La Comisión acepta esta recomendación y tiene previsto establecer un sistema a fin de incluir las muestras de estos controles en sus planes anuales de auditoría y de inspección sobre el terreno.

81 a)

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión va a apoyar una evaluación del gasto público y la responsabilidad financiera a fin de proporcionar al Gobierno de Serbia un amplio panorama de los resultados de la gestión de las finanzas públicas. Dicha evaluación deberá evaluar la situación en ámbitos clave y establecer las limitaciones y riesgos que podrían obstaculizar la adecuada aplicación de la nueva estrategia de reforma de la gestión de las finanzas públicas. Esto incluirá también la evaluación de las estructuras del IPA en el marco de las autoridades serbias. Serbia está elaborando actualmente el Programa de Reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas general que se basará en un amplio diagnóstico de los subsistemas de gestión de las finanzas públicas. Los avances que se realicen serán dirigidos y supervisados de cerca durante las negociaciones en el marco del capítulo 32 sobre el control financiero.

81 b)

La Comisión acepta esta recomendación y acoge con satisfacción cualquier otra intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la política y los procesos de programación. En realidad, considera que estas medidas ya están siendo aplicadas en su mayor parte. La Comisión ya ha facilitado ayuda del IPA para el establecimiento de una oficina de cooperación con la sociedad civil. La Oficina se creó en 2010. En 2010, las autoridades nacionales han establecido asimismo un mecanismo denominado SECO (organizaciones sectoriales de la sociedad civil) para la participación de la sociedad civil en la planificación, la programación y el control de la ayuda del IPA. El mecanismo SECO se organiza sobre una base sectorial. Para cada sector, se han registrado representantes de las organizaciones de la sociedad civil. La financiación en el marco del IPA se presta mediante asistencia técnica para el diseño del mecanismo de SECO y para reforzar su influencia en la elaboración de las políticas en general. Aunque las organizaciones de la sociedad civil han sido consultadas con regularidad acerca de la programación del IPA, en el pasado se ha hecho poco uso de este mecanismo.

81 c)

La Comisión acepta esta recomendación y emitirá directrices para garantizar que la necesidad de medidas de lucha contra la corrupción y otras medidas de buena gobernanza se evaluarán, cuando proceda, en el diseño del proyecto.

81 d)

La Comisión acepta esta recomendación y se asegurará de que el trabajo de auditoría realizado en el contexto de la decisión de acreditación y delegación de la gestión a partir de marzo de 2014 va a ser tenido en cuenta para el proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

Este informe evalúa si la ayuda de la UE, que ascendió a unos 1 200 millones de euros en el período 2007-2013, fue eficaz para preparar a Serbia para la adhesión a la UE. Los proyectos auditados produjeron sus realizaciones previstas, aunque estuvieron afectados por insuficiencias en su concepción, ejecución y sostenibilidad. Globalmente, el Tribunal concluye que la Comisión está insistiendo de manera adecuada en cuestiones de gobernanza en su planificación de la asistencia a Serbia, y que la UE apoya eficazmente a este país para aplicar reformas estructurales y mejorar la gestión de las finanzas públicas.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones