

Informe Especial

Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia: limitados progresos en un contexto difícil



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4924-1	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/05152	QJ-AB-16-012-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-4889-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/974081	QJ-AB-16-012-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4917-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/593336	QJ-AB-16-012-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Informe Especial**Refuerzo de la capacidad
administrativa
en la antigua República
Yugoslava de Macedonia:
limitados progresos
en un contexto difícil**

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

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de gasto de acciones exteriores. La auditoría fue dirigida por Hans Gustaf Wessberg, Miembro del Tribunal, asistido por Peter Eklund, jefe de su Gabinete; Emmanuel-Douglas Hellinakis, agregado de Gabinete; Torielle Perreur-Lloyd, jefe de tarea, y los auditores Stéphanie Girard, Ainhoa Pérez Infante y Aurelia Petliza.



De izquierda a derecha: A. Pérez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund y S. Girard.

Apartados

Abreviaciones y acrónimos

I – IX **Resumen**

01 – 13 **Introducción**

01 – 05 **La vía a la adhesión**

06 – 10 **El contexto nacional de reforma**

11 – 13 **La ayuda financiera de preadhesión de la UE**

14 – 21 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

22 – 66 **Observaciones**

22 – 44 **Parte I — Eficacia de la contribución de la ayuda financiera de preadhesión al refuerzo de la capacidad administrativa**

23 – 36 La ayuda financiera de preadhesión no abordó satisfactoriamente algunas de las insuficiencias significativas en ámbitos clave de la capacidad administrativa

37 – 38 Se obtuvieron la mayoría de las realizaciones previstas pero no siempre se explotaron

39 – 40 El impacto de los proyectos fue a menudo limitado y no siempre sostenible

41 – 44 Obstáculos a los progresos en el refuerzo de la capacidad administrativa

45 – 55 **Parte II — La gestión descentralizada como medio para crear capacidad**

46 – 49 El país no estaba preparado para el volumen y la complejidad de los fondos del IPA cuya gestión fue descentralizada

50 – 51 La Comisión ha adoptado medidas pero es probable que haya una mayor liberación de compromisos

52 – 55 La gestión descentralizada podría haberse utilizado en mayor medida como instrumento de refuerzo de la capacidad de la administración pública

- 56 – 66 **Parte III — Contribución del diálogo político al refuerzo de la capacidad administrativa**
- 57 – 60 El diálogo político no contribuyó significativamente al refuerzo general de la capacidad administrativa pese a estar bien organizado
- 61 – 66 Otros mecanismos de diálogo abordaron la necesidad de reforzar la capacidad administrativa pero no consiguieron progresos que eliminaran los obstáculos subyacentes
- 67 – 73 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I — Fechas clave en las relaciones entre la UE y la antigua República Yugoslava de Macedonia**
- Anexo II — Proyectos controlados**
- Respuestas de la Comisión**

AEA: Acuerdo de Estabilización y Asociación

CEA: Comisión Estatal de Apelaciones

CIFP: Control Interno de las Finanzas Públicas

DANA: Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión

DG Política Regional y Urbana: Dirección General de Política Regional y Urbana

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación: Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

EA: Estabilización y Asociación

IPA: Instrumento de Ayuda de Preadhesión

ITSF: Mecanismo de Apoyo y Formación del IPA

ObCP: Observatorio de Contratación Pública

OSC: Organización de la Sociedad Civil

PAR: Reforma de la Administración Pública

PEA: Proceso de Estabilización y Asociación

ReSPA: Escuela Regional de Administración Pública

SCPC: Comisión Estatal para la Prevención de la Corrupción

SIGMA: Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión

I La antigua República Yugoslava de Macedonia es candidata a la adhesión a la UE desde 2005. Todos los años desde 2009, la Comisión ha notificado que el país cumple con los criterios políticos obligatorios para pasar a la siguiente fase del proceso de adhesión. Aunque ha reconocido que el país cumple con dichos criterios, el Consejo no ha definido el marco para iniciar las negociaciones. En noviembre de 2015, la Comisión declaró que estaba dispuesta a ampliar su recomendación de iniciar las negociaciones de adhesión con el país, pero esta vez supeditada a la resolución de su actual crisis política y a la aplicación de una serie de prioridades de reforma urgentes.

II Durante el período 2007-2013, la UE asignó 615 millones de euros con cargo al Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA I) con el fin de ayudar al país a prepararse para la adhesión. El país también recibió ayuda financiera de los programas multilaterales que abarcaban toda la zona de los Balcanes Occidentales.

III El Tribunal auditó los proyectos financiados con cargo al IPA I en tres sectores principales: la reforma de la administración pública (12 % de la dotación total), los transportes (18 %) y el medio ambiente (16 %), y constató que, a pesar de la prioridad asignada por la Comisión al desarrollo de las capacidades, durante el período fiscalizado se lograron progresos muy limitados en el refuerzo de la capacidad administrativa del país. Los proyectos que auditó el Tribunal generalmente consiguieron las realizaciones previstas pero estas no siempre se explotaron en su totalidad y, en algunos casos, los proyectos tuvieron un impacto limitado y no resultaron sostenibles.

IV Todos los proyectos auditados en el sector de la reforma de la administración pública incluían actividades concebidas para reforzar la capacidad administrativa, aunque a menudo no resolvieron eficazmente muchas insuficiencias. En algunos de los ámbitos clave en los que ya existía una legislación firme (control interno o desarrollo de una función pública independiente y profesional), la ayuda del IPA fue escasa durante el período fiscalizado y tampoco se alcanzaron avances suficientes en la aplicación de dicha legislación. En otros ámbitos clave (tales como la lucha contra la corrupción y la contratación pública), los proyectos del IPA no tuvieron un gran impacto por falta de apoyo activo de las autoridades nacionales.

V En los sectores del transporte y del medio ambiente fueron muy pocos los proyectos auditados que abordaron el desarrollo de las capacidades para adaptarse al acervo de la UE. Aunque otros proyectos tenían como objetivo reforzar la capacidad administrativa a través del «aprendizaje práctico», un análisis más detallado reveló que las inversiones en infraestructura no incluían actividades concebidas claramente para lograr directamente este objetivo.

VI

Los proyectos auditados no siempre se ajustaban al enfoque coherente, cohesionador y coordinado adoptado con respecto al refuerzo de la capacidad administrativa. De igual modo, algunos proyectos no retomaron las actividades que se habían realizado con ayudas anteriores en el mismo sector o no recibieron el apoyo ulterior necesario para su adecuada continuación. A menudo mediaba un intervalo de cuatro o más años entre la determinación de la necesidad de ayuda y la obtención de resultados de los proyectos.

VII

La Comisión descentralizó la gestión del 76 % de la distribución de fondos del IPA I a la administración nacional y apoyó la creación y el funcionamiento de estructuras que permitiesen gestionar dichos fondos. De esta forma, se logró mejorar la capacidad en los ámbitos de la administración pública considerados. Sin embargo, durante la fiscalización, el Tribunal constató que la Comisión no había aprovechado la oportunidad que brindaba la experiencia obtenida de la descentralización de la gestión para desarrollar las capacidades en las demás administraciones públicas.

VIII

Los mecanismos destinados al diálogo político estaban bien adaptados al apoyo de las reformas en el país. El hecho de que la capacidad administrativa general no mejorase significativamente durante el período fiscalizado se debió principalmente a la insuficiente voluntad política mostrada por las autoridades nacionales para hacer frente a algunos de los obstáculos al refuerzo de la capacidad administrativa. Además, la influencia de la Comisión a la hora de fomentar las reformas, especialmente en ámbitos delicados, se vio reducida durante este período a consecuencia de la ausencia del marco proporcionado por las negociaciones de adhesión.

IX

Por último, el Tribunal formula una serie de recomendaciones para apoyar el refuerzo de la capacidad administrativa.

La vía a la adhesión

01

En 2001, la antigua República Yugoslava de Macedonia y la UE firmaron el primer acuerdo de estabilización y asociación de los Balcanes Occidentales. En la cumbre de Salónica de 2003, la Unión Europea (UE) ofreció a todos los países de los Balcanes Occidentales¹ una clara perspectiva de adhesión, a reserva del cumplimiento de los criterios de Copenhague² y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA)³. En 2005, el país pasó a ser un candidato oficial a la plena adhesión a la UE.

02

En 2009, Macedonia había alineado satisfactoriamente muchas partes importantes de su legislación nacional con la legislación de la UE. En este sentido, la Comisión reconoció los progresos logrados y recomendó iniciar formalmente las negociaciones de adhesión. Ahora bien, las negociaciones de adhesión solo pueden iniciarse una vez que los Gobiernos de todos los Estados miembros de la UE así lo acuerden de forma unánime mediante una decisión del Consejo Europeo y, aunque se acordó que el país cumplía con los criterios políticos requeridos para iniciar las negociaciones de adhesión, a raíz de la recomendación de 2009 de la Comisión, el Consejo no tomó tal decisión.

03

El Consejo siguió sin tomar medidas a pesar de las recomendaciones favorables presentadas por la Comisión anualmente durante cinco años consecutivos. Los problemas relacionados con el nombre oficial del país⁴ y, más recientemente, las relaciones con los Estados vecinos, han resultado ser un impedimento para tomar una decisión, por lo que la vía oficial a la adhesión ha quedado bloqueada durante más de seis años. Entretanto, el país ha visto cómo muchas otras naciones de los Balcanes Occidentales le alcanzaban e se le adelantaban⁵.

04

En 2013, el país entró en un período de crisis política y se produjo una descomposición del diálogo político nacional⁶ que sacó a la luz graves deficiencias en la gobernanza democrática. En 2015, se hicieron públicas comunicaciones intervinidas que sugerían la existencia de incumplimientos de los derechos fundamentales, de politización y de corrupción⁷. Con el fin de superar esta crisis, la Comisión y algunos diputados al Parlamento Europeo participaron activamente en la tarea de facilitar un acuerdo político.

- 1 Los países candidatos en ese momento eran Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro.
- 2 Los criterios de Copenhague establecidos por el Consejo Europeo en junio de 1993 abarcan:
a) criterios políticos;
b) criterios económicos;
c) la capacidad de asumir las obligaciones de adhesión,.
- 3 El Proceso de Estabilización y Asociación, la política de la UE en los Balcanes Occidentales, fue concebida con la perspectiva de una posible adhesión a la UE. Los países de los Balcanes Occidentales forman parte de una asociación progresiva con vistas a estabilizar la región y establecer una zona de libre comercio.
- 4 Las Naciones Unidas han abordado este problema desde 1994.
- 5 Croacia ya es un Estado miembro de la UE. Montenegro, Serbia y Albania ya son países candidatos a la adhesión a la UE, y Montenegro y Serbia ya han iniciado las negociaciones de adhesión.
- 6 El principal partido de la oposición boicoteó al Parlamento
- 7 Véase la introducción del informe de evolución de la Comisión para el 2015 «La antigua República Yugoslava de Macedonia». Informe de 2015 [SDW(2015) 212 final de 10 de noviembre de 2015].

05

En 2014, la Comisión anunció que no habría más Estados miembros de la UE hasta 2020⁸. Se trata de una desaceleración general en el proceso de negociación a causa tanto de la necesidad de consolidar la UE a raíz de las recientes rondas de ampliación, como de los retos de integrar una región que todavía está saliendo del violento conflicto ocurrido de la década de los noventa. Las fechas clave se muestran en el *anexo I*.

El contexto nacional de reforma

06

La Comisión ayuda a la antigua República Yugoslava de Macedonia a promulgar reformas y a prepararse para la adhesión a la UE. Este proceso de reforma consiste en la introducción y la aplicación de una legislación nacional alineada con la de la UE. Con este fin, la Comisión ayudó a elaborar la nueva legislación y a reforzar la capacidad administrativa para poder aplicarla.

07

Según la Comisión y otras partes interesadas, aunque la administración pública de la antigua República Yugoslava de Macedonia sigue trabajando en pro de la integración con la UE, el compromiso de las autoridades nacionales con las reformas es muy reducido a un nivel más alto⁹. A menudo, no existe la voluntad de realizar las sustanciales inversiones financieras necesarias para lograr avances en las reformas, por ejemplo, en medidas medioambientales. Además, ha faltado liderazgo político para abordar asuntos delicados como la lucha contra la corrupción.

08

A falta de negociaciones de adhesión oficiales, la Comisión utilizó los capítulos que se suelen tomar como guía¹⁰ en las negociaciones para evaluar los progresos anuales del país¹¹. Si bien señaló insuficiencias en la capacidad administrativa, hasta 2012, la conclusión de la Comisión era que el proceso de reforma general en el país estaba avanzando satisfactoriamente, pero, a partir de 2013, el informe de la Comisión indicaba que no se habían logrado progresos en algunos ámbitos y se había retrocedido en otros. En el informe de 2014, la evaluación fue más negativa y señalaba que la Comisión instaba a las autoridades a adoptar medidas decisivas para afrontar los problemas relacionados con el aumento de politización y las crecientes deficiencias en lo que respecta a la independencia del poder judicial y la libertad de expresión de manera que sus recomendaciones sean sostenibles en los próximos años¹².

- 8 «Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», Estrasburgo, 15 de julio de 2014.
- 9 Véase el informe de evolución de 2015: «Se necesita una fuerte voluntad política para garantizar la independencia de la administración», (sección 2.2), «Actualmente, la capacidad para abordar de forma eficaz [la lucha contra la corrupción] se ha visto afectada negativamente por la falta de voluntad política, así como interferencias políticas en el trabajo de las organizaciones relevantes, lo que obstaculiza su habilidad para actuar de manera preventiva y poco selectiva, especialmente en los casos de alto nivel (sección 2.3) y en el capítulo 23: «La actual carencia de la voluntad política que afronte los retos pendientes en el nivel más alto está dificultando a una administración competente alcanzar su plena eficacia».
- 10 Los capítulos del acervo (actualmente 35) constituyen la base de las negociaciones de adhesión para cada país candidato. Estos se corresponden con los distintos ámbitos del acervo en donde son necesarias reformas para cumplir con las condiciones de adhesión.
- 11 Sin iniciarlas o cerrarlas como se haría en caso de que el proceso de adhesión funcionara con normalidad.
- 12 Informe de evolución 2014 sobre la antigua República Yugoslava de Macedonia, p. 1.

09

En el informe de evolución de 2015, publicado en noviembre de este mismo año, la Comisión reiteró su recomendación de iniciar las negociaciones de adhesión con la antigua República Yugoslava de Macedonia, aunque esta recomendación favorable está condicionada a la aplicación satisfactoria del Acuerdo Przino¹³ y al logro de importantes avances en la aplicación de las prioridades de reforma urgentes¹⁴.

10

El **cuadro I** muestra un resumen de las deficiencias de la capacidad administrativa en algunos ámbitos clave de las reformas que fueron subrayadas en los informes de situación de la Comisión del período 2011-2015.

13 En junio de 2015, los cuatro principales partidos políticos firmaron el Acuerdo Przino. Este acuerdo establecía condiciones de obligado cumplimiento, entre ellas, la celebración de unas elecciones libres y justas y el nombramiento de un fiscal especial que investigase los asuntos relacionados o motivados por la interceptación de las comunicaciones. Véase asimismo el apartado 65 y el **anexo I**.

14 En junio de 2015, la Comisión publicó las «Prioridades de reforma urgentes de la antigua República Yugoslava de Macedonia» redactadas sobre la base de las conclusiones del Grupo de Expertos de Alto Nivel. Esta publicación contiene una lista con las prioridades de reforma urgentes que la antigua República Yugoslava de Macedonia debe lograr en los ámbitos del Estado de Derecho y los derechos fundamentales, la despolitización de la administración pública, la libertad de expresión y la reforma electoral.

Evaluación de la capacidad administrativa en los informes anuales de situación (2011-2015) en los ámbitos auditados

	Capítulo	Instituciones	2011	2012	2013	2014	2015
5	Contratación pública	Ministerio de Economía, Concesiones y Unidad de Asociaciones Público-Privadas	Red	Red	Red	Red	Red
		Comisión Estatal de Apelaciones	Red	Red	Red	Red	Red
14	Política de transportes	Inspección de Carreteras / Transporte Estatal	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
		Autoridad de Seguridad Ferroviaria	Red	Red	Amplio	Amplio	Amplio
		Agencia de Aviación Civil	Red	Red	Red	Amplio	Amplio
21	Redes transeuropeas	Instituciones intervinientes en la construcción	Red	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
22	Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	Fondo Nacional, el Departamento Central de Financiación y Contratación y los ministerios competentes	Red	Red	Red	Red	Red
		Programación	Red	Red	Red	Amplio	Amplio
		Seguimiento y evaluación	Red	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
		Gestión financiera, control y auditoría	Red	Red	Red	Amplio	Amplio
23	Poder judicial y derechos fundamentales	Instituciones intervinientes en la ejecución de la política de lucha contra la corrupción	Red	Red	Red	Red	Red
		Tribunales encargados de casos de alto nivel	Red	Red	Red	Red	Red
27	Medio ambiente y cambio climático	Instituciones reguladoras (legislación horizontal)	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
		Organismos intervinientes en la calidad del aire	Red	Amplio	Amplio	Red	Amplio
		Organismos intervinientes en la gestión de residuos	Red	Amplio	Amplio	Amplio	Amplio
		Organismos intervinientes en el cumplimiento de la legislación	Red	Red	Red	Red	Red

Red	La capacidad administrativa todavía presenta insuficiencias/es limitada y se precisan mejoras importantes y urgentes.
Amplio	La capacidad administrativa ha aumentado aunque todavía son necesarias nuevas mejoras.
Amplio	La capacidad administrativa ha aumentado: no son necesarias nuevas mejoras.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de situación de la Comisión Europea.

La ayuda financiera de preadhesión de la UE

11

La UE proporciona asistencia técnica y ayuda financiera a los países candidatos a la adhesión (los Balcanes Occidentales y Turquía) gracias al Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA)¹⁵. El IPA I, que abarcaba el período 2007-2013, contaba con una asignación total de 10 000 millones de euros de los cuales 615 millones (6 %) estaban destinados a la antigua República Yugoslava de Macedonia, mientras el IPA II recibió una asignación indicativa total para el período de 2014-2020 de 11 700 millones de euros, de los cuales, 664 millones de euros (6 %) estaban destinados a la antigua República Yugoslava de Macedonia.

12

La ayuda financiera del IPA I para el país puede presentarse en siete sectores de gasto, como se muestra en el **cuadro 2**.

15 El IPA se creó en virtud del Reglamento (CE) n.º 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 del Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión, de 12 de junio de 2007, relativo a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 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 2

Ayuda del IPA a la antigua República Yugoslava de Macedonia 2007-2013 (millones de euros)

Sector/Ámbito de financiación	Asignación total por sector	Porcentaje
Justicia y Asuntos de Interior	64	10 %
Reforma de la administración pública	71	12 %
Desarrollo social	67	11 %
Desarrollo del sector privado	45	7 %
Transporte	110	18 %
Medio ambiente	99	16 %
Agricultura y desarrollo rural	111	18 %
Otros	48	8 %
TOTAL 2007-2013	615	100 %

Fuente: Comisión Europea.

13

Cuando comenzó a funcionar el IPA I en 2007 la Comisión gestionaba directamente la mayoría de los fondos; sin embargo, en 2012 se descentralizó la gestión del 76 % de las dotaciones del IPA al país, de forma que los fondos asignados pasaron a ser gestionados por estructuras específicas de la administración pública nacional. Pese a ello, la Comisión sigue siendo responsable de estos fondos por lo que lleva a cabo controles sobre las operaciones.

Alcance y enfoque de la fiscalización

14

El objetivo de la fiscalización era evaluar si la ayuda de preadhesión de la UE había contribuido eficazmente al refuerzo de la capacidad administrativa para llevar a cabo las reformas en la antigua República Yugoslava de Macedonia, para lo que se examinaron la ayuda financiera y la asistencia no financiera del IPA I¹⁶ destinadas a reforzar la capacidad administrativa.

15

Se plantearon tres preguntas principales de auditoría:

- a) ¿Garantiza la Comisión que los proyectos del IPA contribuyen eficazmente al refuerzo de la capacidad administrativa?
- b) ¿Utiliza la Comisión eficazmente la gestión descentralizada con el fin de crear la capacidad?
- c) ¿Apoya eficazmente la asistencia no financiera de la Comisión el refuerzo de la capacidad administrativa?

16

En la fiscalización se evaluaron los tres sectores principales en los que una capacidad administrativa sólida es esencial para aplicar con éxito las reformas y que, además, contaban con el 46 % del total de asignaciones: la reforma de la administración pública, los transportes y el medioambiente (véase el **cuadro 2**). La fiscalización incluyó un análisis de los documentos y entrevistas con los representantes de la Comisión y el país beneficiario, y se apoyó en las pruebas aportadas por la documentación de programas y proyectos, las evaluaciones del IPA I y del país, así como en los informes anuales de situación de la Comisión.

17

Con el fin de responder a la pregunta de auditoría a), incluida en la parte 1 de las observaciones, el Tribunal examinó una muestra de 17 proyectos de los sectores de la reforma de la administración pública, transporte y medioambiente. Los proyectos seleccionados dentro del primer sector comprendían actividades en ámbitos clave como contratación pública, lucha contra la corrupción, control interno, desarrollo de capacidades destinadas a consolidar la gestión descentralizada y ayuda a la formación de la administración pública. Las actividades de estos proyectos tenían como objetivo reforzar la capacidad administrativa, por ejemplo, a través del apoyo al desarrollo de estrategias, programas, planes de estudio, manuales y procedimientos o de asesoramiento sobre el refuerzo de las instituciones y organismos en los ámbitos clave de la reforma, además de proporcionar cursos de formación.

16 En el momento de la fiscalización, todavía no se estaban aplicando los proyectos del IPA II.

Alcance y enfoque de la fiscalización

18

En la mayoría de los proyectos de los sectores de transporte y medioambiente, el principal objetivo no consistía en el refuerzo de la capacidad administrativa. El Tribunal auditó aquellos que sí tenían ese objetivo, junto con otros proyectos que contribuían al desarrollo de las capacidades por medio del «aprendizaje práctico».

19

La mayoría de los proyectos examinados por el Tribunal estaban restringidos al país, aunque algunos, como los de contratación pública, eran proyectos multibeneficiarios abiertos a todos los países de los Balcanes Occidentales. También se evaluó la contribución aportada por la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA) que está igualmente financiada por un programa multibeneficiario. En el **anexo II** se muestran los 17 proyectos auditados.

20

Para dar respuesta a la pregunta de auditoría b), incluida en la parte 2 de las observaciones, el Tribunal analizó los procedimientos seguidos para evaluar la preparación del país para gestionar el sistema de aplicación descentralizada de la ayuda del IPA, y examinó también cómo la Comisión había utilizado la experiencia de este modo de gestión para reforzar la capacidad administrativa en el país.

21

Con el fin de responder a la pregunta de auditoría c), incluida en la parte 3 de las observaciones, el Tribunal analizó la asistencia no financiera y estudió los mecanismos de diálogo político creados en virtud del Acuerdo de estabilización y asociación, además de otras estructuras de diálogo como el Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión.

Parte I — Eficacia de la contribución de la ayuda financiera de preadhesión al refuerzo de la capacidad administrativa

22

El Tribunal examinó si los proyectos del IPA habían abordado con éxito el refuerzo de la capacidad administrativa en los ámbitos clave de la reforma de la administración pública (corrupción, control interno y contratación pública), así como en los sectores de transporte y medioambiente. El Tribunal evaluó si en los proyectos de la muestra se obtuvieron las realizaciones previstas¹⁷ y si estas fueron utilizadas por las autoridades nacionales, así como si su impacto¹⁸ era sostenible. Del mismo modo, se analizaron los obstáculos a los progresos en el refuerzo de la capacidad administrativa.

La ayuda financiera de preadhesión no abordó satisfactoriamente algunas de las insuficiencias significativas en ámbitos clave de la capacidad administrativa

Ámbitos clave de la reforma de la administración pública

23

Si bien la Comisión consideró que la legislación en materia de contratación pública introducida en el país en 2007 era moderadamente sólida y estaba relativamente bien alineada con la legislación de la UE¹⁹, se ha percibido un retroceso en las reformas y no se ha conseguido aplicar la legislación existente²⁰. El informe de evolución de 2015 señaló la necesidad de eliminar las incoherencias con el acervo incluidas las presentes en la lista negra de empresas o en las condiciones establecidas para cumplir los criterios de adjudicación; asegurar la armonización con las normas de contratación pública de la UE en materia de defensa y seguridad, además de las Directivas de contratación pública de la UE en 2014, principalmente en las adjudicaciones²¹.

24

Durante el período fiscalizado, la Comisión subrayó la transparencia insuficiente del sistema de contratación pública y la falta de datos fiables sobre las irregularidades²², insuficiencias que los proyectos auditados (véase el **anexo II**) no abordan aunque desde el informe de evolución de 2011 en adelante²³ se llevan identificando como ámbitos de riesgo.

- 17 Se considera una realización aquello que se produce o consigue con los recursos asignados a una intervención, por ejemplo los cursos de formación impartidos sobre el desarrollo de las capacidades. Véase el Informe Especial n.º 21/2015 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE» (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Se consideran impactos las consecuencias socioeconómicas a largo plazo que se pueden observar durante un período de tiempo después de que se haya completado la intervención, como las mejoras en la capacidad administrativa. *Ibid.*
- 19 SEC(2007) 1432 final de 6 de noviembre de 2007, informe de evolución de 2007, pp. 28 y 29.
- 20 OCDE, «Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships, Final report», octubre de 2011, informe de evolución de 2015 y SWD (2015) 212 final, pp. 35 y 36.
- 21 *Ibid.*
- 22 Véase el informe de evolución de 2009 SEC(2009) 1335 final, p. 35, informe de evolución de 2010 SEC(2010) 1332 final, p. 14, informe de evolución de 2011 SEC(2011) 1203 final, p. 14, informe de evolución de 2012 SWD(2012) 332 final, p. 12, informe de evolución de 2013 COM(2013) 700 final, p. 11 y 42, e informe de evolución de 2014 SWD(2014) 303 final, p. 25. Véase asimismo la evaluación temática sobre el apoyo al IPA en la lucha contra la corrupción 2014/348-486/2, p. 74.
- 23 Página 14 del informe de evolución de 2011, p. 12 del informe de evolución de 2012, pp. 11 y 42 del informe de evolución de 2013 y p. 25 del informe de evolución de 2014.

Observaciones

25

Asimismo, la Comisión informó de la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema de contratación pública. Los proyectos auditados ofrecían cursos de formación que estaban centrados principalmente en la legislación de contratación pública, pero no abordaban suficientemente la necesidad de reforzar la capacidad para asegurar la eficiencia en este campo. El primer proyecto de la muestra que se auditó (véase el **anexo II**) contribuía a la formación gracias a la Oficina de Contratación Pública (OCP), responsable primordial de reforzar la capacidad de los órganos de contratación. Sin embargo, la formación ofrecida por la OCP no mejoró significativamente la capacidad administrativa²⁴.

26

La OCP ya contaba con un sistema de contratación pública electrónico que se puso en marcha en 2008. Con vistas a aumentar la eficiencia general en este campo, el proyecto 1 incluía una revisión del sistema aunque no ofrecía apoyo para mejorarlo.

27

La Comisión y otras partes interesadas han venido señalando reiteradamente las insuficiencias presentes en la lucha contra la corrupción que deben corregirse de modo prioritario²⁵. Las autoridades nacionales suscribieron compromisos políticos en materia de la lucha contra la corrupción, por ejemplo en el contexto de Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA). El programa de trabajo del Gobierno para el período 2011-2015 asumía para el país el compromiso de emprender una lucha sin cuartel contra la corrupción; para ello, se adoptaron de programas estatales y sus correspondientes planes de acción, pero estos nunca se tradujeron en medidas eficaces ni en resultados concretos. La Comisión ha adoptado varios métodos para abordar la lucha contra la corrupción. Sin embargo, en ausencia de negociaciones de adhesión formales con la antigua República Yugoslava de Macedonia, la Comisión no ha podido aplicar el planteamiento más integral que normalmente se establece para los países candidatos dentro de respectivos marcos negociados²⁶. Durante el período fiscalizado, la Comisión carecía de un enfoque preciso en relación con este aspecto fundamental que incluyera un orden de prioridades acompañadas de objetivos y plazos, que podría haberse utilizado para supervisar los avances registrados.

28

La Comisión utilizó los proyectos del IPA I para abordar algunas necesidades aisladas del desarrollo de las capacidades. El Tribunal auditó dos proyectos dentro del sector de la reforma de la administración pública enfocados a dicho desarrollo en fase de ejecución o ya terminados durante la fiscalización (véase **anexo II**). El proyecto 5 tenía como objetivo reforzar el trabajo de la Comisión Estatal para la Prevención de la Corrupción (también conocido por sus siglas inglesas SCPC), organismo responsable de la prevención de la corrupción, pero sin considerar el hecho de que la SCPC no se encontraba en situación de ejercer su mandato de forma eficaz ante el compromiso insuficiente de las autoridades nacionales en este ámbito. El organismo citado carecía de independencia ya que, entre otras cosas, no se aplicaban criterios precisos en el nombramiento y la destitución de los cargos de la alta dirección²⁷ y, según el informe de evolución de 2011 de la Comisión, tampoco disponía de suficientes recursos al contar solo con la mitad del personal necesario para desempeñar su labor de manera eficaz²⁸.

24 OCDE (2013), «The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013» (Informe de prioridades de la antigua República Yugoslava de Macedonia), Informe de evaluación de SIGMA sobre el país, 2013/09, Publicaciones de la OCDE, p. 13.

25 Véase, por ejemplo, L. Grozdanovska Dimishkovska, «Nations in Transition», pp. 424 y 425 y el informe del Departamento de Estado de EEUU de 2013 sobre los derechos humanos en Macedonia, p. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Principalmente mediante informes analíticos y sus correspondientes planes de acción y la fijación de criterios de referencia de apertura y de cierre para los capítulos de la negociación.

27 Véase el informe financiado por la UE, «Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo» (Control comparativo basado en indicadores del progreso en la lucha contra la corrupción, posibles países candidatos y Kosovo), p. 35. En el informe de evolución de 2011 de la Comisión se señalaba que habían surgido dudas acerca de los criterios empleados por el Parlamento para seleccionar a 7 nuevos miembros de la SCPC y ya en el informe de 2013 la Comisión expresaba su preocupación ante el despido sin base legal del anterior presidente de la SCPC.

28 Véase asimismo la evaluación temática sobre el apoyo al IPA en la lucha contra la corrupción 2014/348-486/2, «Efficient Prevention and Fight against Corruption» (Prevención eficaz y lucha contra la corrupción), p. 125: «la eficacia depende de la superación de los problemas del Gobierno como la falta de independencia y los límites presupuestarios del SCPC, además de la carencia general de capacidad administrativa de los beneficiarios de los proyectos».

Observaciones

29

Al no contar con una estrategia gubernamental eficaz en materia de la lucha contra la corrupción, la Comisión ha apoyado a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que llamen la atención del público ante presuntos casos de corrupción. El proyecto 6 proporcionaba apoyo para concebir y difundir entre las Organizaciones de la Sociedad Civil las buenas prácticas en este ámbito, pero el Tribunal constató que el enfoque de la Comisión en este ámbito clave podría mejorarse reforzando de la contribución potencial de este tipo de organizaciones que trabajan en pro de aumentar la transparencia y el intercambio de conocimientos.

30

A través de la asistencia pre-IPA, la Comisión ayudó a las autoridades nacionales a poner en marcha una sólida legislación sobre control interno. Cuando se inició el IPA I, se estimó que la ley de control interno de las finanzas públicas (CIFP) conformaba una buena base para reformar las estructuras de gestión y control financieros y la auditoría interna²⁹. Durante el período fiscalizado, los proyectos IPA se centraron en la gestión financiera y la capacidad de control de las estructuras de funcionamiento creadas para descentralizar la gestión de los fondos del IPA, pero no del resto de la administración pública.

31

Por su parte, las autoridades nacionales no lograron grandes progresos en el refuerzo de la capacidad administrativa ni tampoco aplicaron la ley CIFP en su totalidad. Por ejemplo, la Comisión señaló en su informe de evolución de 2015 que la mayoría de las unidades de auditoría interna no cuentan con un número de auditores suficiente y que, además, realizan las auditorías basadas en planes estratégicos y anuales, sin considerar el riesgo operativo y sistemático. A ello se añade que el trabajo de auditoría interna está centrado principalmente en el cumplimiento y no incluye el análisis de las debilidades de los sistemas ni examina aspectos relativos a la optimización de recursos. Igualmente debe mejorar la garantía de la calidad.

32

Esta insuficiente capacidad de las unidades de auditoría interna ha debilitado el control interno reduciendo la atención que prestan los directivos a las conclusiones de los auditores internos. Aparte de la Comisión, otros donantes han facilitado su apoyo para mejorar las competencias de estos auditores durante el período fiscalizado, como la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos que financió un curso para auditores internos en el Centro de Excelencia Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) en Eslovenia. Pese a ello, las capacidades de auditoría interna y control interno permanecen generalmente débiles.

29 SEC(2008) 2695 final. Informe de evolución de 2008, p. 59.

33

En el marco del IPA II, se otorga más importancia a un control interno fuerte dado que la Comisión está trabajando conjuntamente con el país en la preparación de un programa de apoyo presupuestario sectorial para la gestión de las finanzas públicas en 2016.

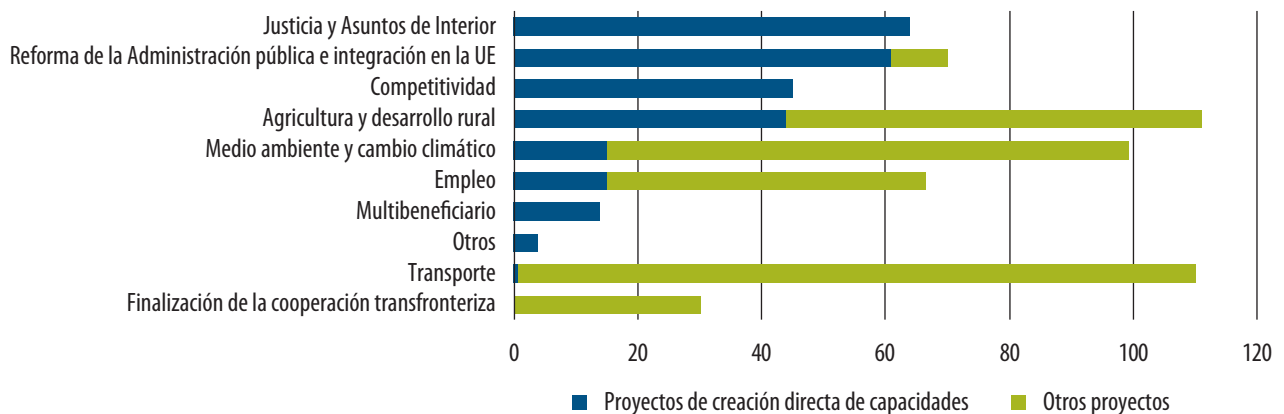
Transporte y medioambiente

34

Las asignaciones del IPA a los sectores de transporte y medio ambiente (respectivamente un 18 % y un 16 % de las asignaciones de 2007-2013, véase el **cuadro 2**) tenían como objetivo principal mejorar la infraestructura regional. Algunos de estos fondos estaban destinados a reforzar la capacidad de la administración pública con el fin de elaborar y aplicar una legislación adaptada al acervo de la UE. Aunque ambos sectores presentaban insuficiencias similares en las capacidades, el porcentaje de los fondos empleados para el desarrollo de las capacidades en el sector de transportes (1 %) fue mucho menor que en el sector de medio ambiente (15 %). Véase el **gráfico 1**.

Gráfico 1

Asignaciones del IPA por sector (2007-2013) (en millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

35

Aunque no habían asignado ninguna dotación específica del IPA al desarrollo de capacidades de las estructuras de funcionamiento de la gestión descentralizada³⁰, los fondos en los sectores de transporte y medio ambiente incluían el «aprendizaje práctico» como un objetivo que contribuía a desarrollarla. Sin embargo, cuando el Tribunal auditó los proyectos 12 al 17 (véase el **anexo II**), eran pocas las actividades que verdaderamente proporcionaban un apoyo en este sentido. Por ejemplo, en el proyecto 15, las oficinas facilitadas a los consultores no se encontraban en el mismo lugar que las del personal nacional destinado al proyecto, lo cual dificultaba la transferencia de conocimientos técnicos. Por otra parte, el proyecto 17 fue un ejemplo de transferencia de conocimientos ya que el personal de la administración pública pudo utilizar correctamente el asesoramiento de asistencia técnica de Jaspers al preparar las condiciones del proyecto³¹.

36

Con arreglo al IPA II, la Comisión redujo la asignación general del país en 4 millones de euros puesto que las autoridades nacionales se negaron a recibir ayuda para la asistencia técnica y el desarrollo de las capacidades en el sector de transportes. Estos fondos, pese a haber sido perdidos por el país, podrían reasignarse dentro del programa vigente si el país se comprometiese a satisfacer las necesidades de desarrollo de la capacidad administrativa y a impulsar reformas transversales.

Se obtuvieron la mayoría de las realizaciones previstas pero no siempre se explotaron**37**

Antes de efectuar los pagos finales de los proyectos del IPA terminados, la Comisión recibe un informe final del solicitante. De los once proyectos de la muestra de auditoría terminados, la fiscalización del Tribunal reveló que se habían obtenido todas o la mayoría de las realizaciones previstas, aunque doce de los proyectos auditados incluían realizaciones que utilizadas solo parcialmente o nada en absoluto. El **recuadro 1** muestra ejemplos de las realizaciones de proyectos no utilizadas por las autoridades nacionales.

30 Las estructuras descentralizadas se componen de los órganos de contratación y de los ministerios competentes.

31 Jaspers es una asociación de asistencia técnica entre la DG de Política Regional y Urbana, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo que proporciona asesoramiento independiente para ayudar a los países beneficiarios a preparar proyectos de mayor calidad.

Recuadro 1

Realizaciones no utilizadas por las autoridades nacionales

Los proyectos 8 y 9 financiaron la Escuela Regional de Administración Pública, establecida en 2006 en Montenegro para proporcionar ayuda al desarrollo de las capacidades de todos los países de los Balcanes Occidentales. Cada año, la Comisión paga aproximadamente 1,2 millones de euros para financiar las actividades de la Escuela, además de los 150 000 euros que aportan anualmente cada país participante, entre los que se encuentra la antigua República Yugoslava de Macedonia, para cubrir sus gastos de funcionamiento. Aunque cuenta con un representante nacional en el Consejo de Dirección de la Escuela, la fiscalización reveló que el país ha aprovechado escasamente los cursos de formación, las evaluaciones comparativas y los contactos que facilita la escuela puesto que el personal de la administración pública nacional no los valoraba ni consideraba importantes.

El proyecto 12 estaba destinado a reforzar la capacidad administrativa y operativa de la Inspección de Transporte Estatal a fin de aplicar la legislación del transporte por carretera. El proyecto finalizó en julio de 2014; sin embargo, en el momento de la fiscalización, nueve meses después de la finalización, la Inspección todavía no había explotado la mitad de las realizaciones del proyecto, como el plan de desarrollo estratégico o el plan de acción, ni tampoco las condiciones redactadas para las licitaciones.

El proyecto 15 creó dos organismos regionales de gestión de residuos y un sistema de información público para dicha gestión. Aunque el proyecto fue completado en junio de 2012, en el momento de la fiscalización no se estaba utilizando el sistema de gestión de la información.

38

En ocasiones, las realizaciones no se utilizaban en la práctica al necesitarse una inversión mayor. Véase el **recuadro 2**.

Recuadro 2

Se necesita una inversión mayor para utilizar en la práctica las realizaciones

El proyecto 7 tenía como objetivo mejorar el sistema nacional que coordina la formación y la aplicación del marco normativo de gestión de la administración pública. Una de las realizaciones más importantes de este proyecto consistía en sus análisis funcionales para identificar lagunas en la capacidad administrativa. Este proceso tiene un enorme potencial de información para concebir una estrategia de desarrollo de las capacidades. Sin embargo, se trataba de un proyecto piloto y, aunque aportó orientaciones para continuar con los análisis, puede que el país no complete el trabajo ni lo utilice de hecho para hacer frente a las lagunas en materia de capacidad si no recibe nuevas aportaciones de ayuda financiera.

El proyecto 7 también diseñó herramientas de aprendizaje electrónico al ser un método flexible para reforzar la capacidad administrativa. Sin embargo, para conseguir explotar plenamente este tipo de realizaciones, se necesita ampliar su disponibilidad e integrarlas en una estrategia general de formación.

El proyecto 11 proporcionaba asistencia técnica para reforzar la capacidad de las estructuras de funcionamiento encargadas de administrar los fondos del IPA en régimen de gestión descentralizada. Las realizaciones que se lograron fueron: formadores cualificados, programas de formación, módulos y material didáctico, además de un conjunto de herramientas y una biblioteca de recursos concebidos para reforzar la capacidad de seguimiento y evaluación. Tras la finalización de este proyecto, las autoridades nacionales volvieron a emplear a los formadores cualificados, pero solo durante un período limitado; recurrir a ellos durante más tiempo habría exigido una inversión adicional en personal nacional y más recursos. Las autoridades nacionales tampoco utilizaron las herramientas de seguimiento y evaluación debido al coste de las actualizaciones y de su puesta en línea.

El impacto de los proyectos fue a menudo limitado y no siempre sostenible

39

Once de los proyectos auditados consiguieron un impacto muy limitado que con frecuencia no era sostenible. Algunos de estos proyectos no incluían un procedimiento que respaldase su propia sostenibilidad. En otros casos, las autoridades nacionales no actuaron para garantizar la sostenibilidad de los impactos. Véase el **recuadro 3**.

Recuadro 3

Ejemplos de impactos limitados e insostenibles

El proyecto 5 proporcionaba asistencia a la Comisión Estatal de Prevención contra la Corrupción (SCPC) para redactar documentos en apoyo a una estrategia que evitase la corrupción, pero logró un escaso impacto en la lucha contra la corrupción del país al no estar integrado en una estrategia anticorrupción más amplia a nivel nacional. También afectó el hecho de que el SCPC carecía de independencia y de recursos para llevar a cabo un seguimiento eficaz de la aplicación de su propia estrategia en todas las instituciones afectadas. La Comisión tardó tres años en continuar este proyecto con otro lo que debilitó aún más su impacto potencial.



Locales del Mecanismo de Apoyo y Formación del IPA de Skopje (proyecto 10)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El proyecto 6 se centraba en aumentar la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil para combatir la corrupción y el crimen organizado. A pesar de que las buenas prácticas y la creación de redes se desarrollaron positivamente, es muy poco probable que se sostenga el proyecto sin fondos de la UE, ya que la única institución interesada en seguir proporcionando un apoyo continuo carece de la autoridad y la capacidad necesarias para esta labor.

El proyecto 10 contribuyó al establecimiento del Mecanismo centralizado de Apoyo y Formación del IPA, el cual ha tenido un impacto relativamente leve en el refuerzo de la capacidad administrativa. Esto se debe en parte a que pocos formadores capacitados por el proyecto llegaron a impartir realmente los cursos que se habían previsto pues no recibieron autorización para ausentarse de su otro trabajo o no estaban motivados para asumir lo que consideraban una tarea adicional y poco gratificante. Una vez extinguidos los contratos iniciales de los formadores, las autoridades nacionales no facilitaron nuevos mecanismos para ofrecer formadores al Mecanismo de Apoyo y Formación del IPA. Asimismo, ni las autoridades nacionales ni la Comisión facilitaron apoyo financiero para suplir la escasez de formadores. Por otro lado, las autoridades nacionales no centralizaron oficialmente la formación sobre los IPA en el Mecanismo de Apoyo y Formación del IPA, por lo que gran parte de los cursos se siguen impartiendo en los ministerios competentes (véase la fotografía).

El proyecto 16 proporcionó formación al personal encargado de medir la calidad del aire aunque no afrontó el obstáculo principal para que los sistemas de control de la calidad del aire funcionen plenamente, que es la falta de capacidad en cuanto a equipo en funcionamiento. Además, el laboratorio de calibración subvencionado por el proyecto todavía estaba pendiente de obtener la acreditación y el personal necesarios.

El proyecto 17 ofrecía un mecanismo para asegurar la aplicación del principio «quien contamina, paga» y para reforzar al mismo tiempo la capacidad para llevarlo a cabo, pero las autoridades nacionales no lo han puesto en marcha. Este mismo proyecto también establecía tarifas que garantizaran la sostenibilidad de las plantas de tratamiento de residuos aunque el país todavía no ha creado un organismo regulador que aplique estas tarifas, por lo que, en el momento de la fiscalización, el proyecto no había logrado un impacto sostenible.

40

Muchos de los proyectos auditados no lograron ningún impacto debido a los obstáculos que surgieron a causa de la rigidez de las estructuras y la organización de la administración pública. Por ejemplo, en algunos de los proyectos en que los que participaban órganos de contratación, el Tribunal constató que no había suficiente flexibilidad entre los ministerios para permitir el intercambio de personal y de conocimientos. Asimismo, en tres de los proyectos auditados, los funcionarios que habían recibido cursos para formar al resto de la plantilla con frecuencia no podía ausentarse de su trabajo para impartir a su vez dichos cursos ni tampoco recibían compensación por esta labor de formación. En más de la mitad de los proyectos auditados por el Tribunal, se constató que los funcionarios que habían sido formados para impartir cursos no siempre recibían incentivos o la autorización de utilizar los conocimientos adquiridos y que la excesiva rotación daba lugar a una falta de personal cualificado.

Obstáculos a los progresos en el refuerzo de la capacidad administrativa

41

La Comisión no desarrolló una estrategia general que apoyase la consolidación de la capacidad administrativa del país y, además, los proyectos auditados no siempre se integraban en un enfoque coherente, cohesionador y coordinado. De igual modo, algunos proyectos no retomaron las actividades que se habían realizado con ayudas anteriores en el mismo sector o no recibieron el apoyo ulterior necesario para su adecuada continuación, ya que en muchas ocasiones la Comisión tiene que elegir entre distintas opciones con el fin de adaptar los limitados recursos disponibles a la gran cantidad de políticas de la UE en el país. A esto se le suma que los proyectos individuales eran a menudo muy ambiciosos y contaban con muchos objetivos.

42

Los objetivos de la ayuda del IPA también se vieron obstaculizados por la insuficiente capacidad de respuesta y flexibilidad de la ayuda y por su falta de orientación precisa. Esto se aprecia, por ejemplo, en la debilitación del impacto de los proyectos auditados a causa del tiempo transcurrido entre que se determinaba la necesidad de ayuda y el momento en que se obtenían los resultados, que podía llegar a alcanzar los cuatro años o, incluso, superarlos. En algunos casos, habían cambiado las necesidades antes de lograr algún resultado, en parte, por el dilatado proceso que conlleva la movilización de los fondos del IPA o porque cuando se seleccionaron los proyectos no siempre tenían el grado de madurez adecuado, lo que disminuía el grado de eficiencia de su ejecución.

43

En el IPA I la Comisión no disponía de fondos que pudiera movilizar con rapidez para hacer frente a los problemas que pudieran surgir. Un ejemplo de utilización de fondos en este sentido se registró durante la reciente crisis política. La Comisión movilizó satisfactoriamente fondos, a pesar de la poca antelación y las circunstancias excepcionales, para facilitar un asesoramiento flexible, rápido y bien orientado en relación con prioridades políticas urgentes y delicadas.

44

Los constantes obstáculos a la mejora de la capacidad administrativa del país significaba que no siempre se obtenían los objetivos de la ayuda de preadhesión. La falta de compromiso por parte de las autoridades nacionales y de voluntad política de alto nivel para apoyar los proyectos del IPA ha supuesto un problema de primer orden. Por ejemplo, a nivel político, había una resistencia persistente a introducir cambios para lograr una administración pública independiente, fuerte y representativa. Véase el **recuadro 4**.

Recuadro 4

Resistencia a la creación de una administración pública independiente, fuerte y representativa

En febrero de 2015, el país elaboró con ayuda de la Comisión un marco legislativo que estableciera una función pública profesional. La idea principal de esta legislación era asegurar que la contratación de trabajadores públicos se basara en los principios de igualdad de trato y méritos y, aunque todavía presenta algunas lagunas, constituye un gran avance hacia la creación de una función pública fuerte, independiente y profesional. Dos días antes de la entrada en vigor de esta legislación, el Parlamento aprobó una nueva ley sobre transformación de puestos interinos en permanentes eludiendo los principios de contratación basada en los méritos. Esto ha permitido que miles de contratados temporales se conviertan en funcionarios y empleados públicos sin un procedimiento de competencia abierta.

El proyecto 7 consistió en formar 600 funcionarios del total de 2 400 personas procedentes de las Comunidades No Mayoritarias³² que las autoridades nacionales habían contratado en virtud del Acuerdo Marco de Ohrid³³ sobre representación equitativa. Pese a recibir un sueldo, estas personas no ejercían un empleo de forma activa. El objetivo de esta formación era aumentar la probabilidad de que a los participantes les ofrecieran un trabajo. En el momento de la fiscalización, la mayor parte del personal que se había formado gracias a este proyecto seguía sin trabajar aunque continuaba recibiendo un sueldo. El objetivo de conseguir una representación equitativa en la administración pública no se había logrado.

32 Ciudadanos de etnia albanesa, serbios, turcos, romaníes, etc.

33 El Acuerdo Marco de Ohrid es el acuerdo de paz firmado por el Gobierno de la antigua República Yugoslava de Macedonia y la comunidad étnica albanesa el 13 de agosto de 2001, por el que se ponía fin al conflicto armado entre el Ejército de Liberación Nacional Albanés (ELN) y las fuerzas de seguridad nacionales, además de sentar las bases para mejorar los derechos de la minoría étnica albanesa.

Parte II — La gestión descentralizada como medio para crear capacidad

45

El Tribunal examinó la introducción de la gestión descentralizada en el IPA I y la manera en que la Comisión resolvió los problemas que surgieron al usar este régimen de gestión, y también analizó si el recurso por la Comisión a la gestión descentralizada había consolidado la capacidad administrativa.

El país no estaba preparado para el volumen y la complejidad de los fondos del IPA cuya gestión fue descentralizada

46

En 2008, la antigua República Yugoslava de Macedonia solicitó a la Comisión que se descentralizase la gestión de los fondos del IPA a las autoridades nacionales³⁴. Ya en 2010, el país era responsable de la contratación y la aplicación de 470 millones de euros (76 %) de la asignación total del IPA I, aunque estaba sujeto a los controles *ex ante* y *ex post* realizados por la Comisión. Las autoridades nacionales debían establecer estructuras operativas para gestionar los fondos del IPA que se habían descentralizado.

47

El proceso de descentralización se llevó a cabo de acuerdo con las disposiciones legales, aunque la Comisión no estaba obligada a evaluar si las autoridades nacionales estaban preparadas para gestionar de forma descentralizada unos fondos con el volumen y la complejidad de los del IPA. Para que el régimen de gestión descentralizada funcionase de forma eficaz se necesitaba una capacidad suficiente de las estructuras operativas.

48

Poco después del inicio de la descentralización, las autoridades nacionales empezaron a incumplir los plazos de presentación de los expedientes de contratos para su control *ex ante* por la Comisión. A menudo, la razón estribaba en que la documentación presentada no tenía la calidad suficiente y, por ello, tenía que ser devuelta. En 2014, se dio esta situación en una tercera parte de estos documentos. Asimismo, se ralentizó el ritmo de contratación. Al final de 2014, los retrasos habían dado lugar a la liberación de compromisos³⁵ de 70 millones de euros de los fondos en el marco del IPA I (11 % de los fondos del IPA destinados al país) quedando un importe de 244 millones de euros por comprometer (aproximadamente el 40 % del total). En muchos casos, esta liberación de compromisos resultó en el fracaso de proyectos que habían sido concebidos para financiar reformas clave. Por ejemplo, en 2010 se asignaron 33 millones de euros, pero sin embargo se cancelaron 12 de los 31 proyectos para los que se solicitaba la ayuda lo que significó la pérdida efectiva de 10 millones de euros (33 %) destinados a la financiación de reformas en el país.

34 Véanse los artículos 11 y 14 del Reglamento (CE) n.º 718/2007.

35 La Comisión libera compromisos de los fondos asignados a un determinado proyecto en caso de que no se hayan empleado en un plazo establecido, por lo que el proyecto pierde tales fondos.

49

La Comisión atribuyó los retrasos a la toma de decisiones ya que se trata de un proceso muy centralizado que impide que las decisiones se tomen a su debido tiempo, a lo que se suma la falta de recursos materiales y de personal suficiente con las necesarias cualificaciones, las acusaciones de injerencias políticas en la contratación pública y una cooperación interinstitucional mediocre. La Comisión ya había subrayado este tipo de insuficiencias en el resto de la administración pública antes de que se descentralizase la gestión. Si la Comisión hubiera tenido más en consideración las insuficiencias ya señaladas en la administración pública, habría llegado a la conclusión de que la decisión de descentralizar la gestión tendría que haberse pospuesto o que solo se debería haber descentralizado una proporción inferior de los fondos del IPA en la medida de lo que permite el Reglamento Financiero.

La Comisión ha adoptado medidas pero es probable que haya una mayor liberación de compromisos

50

La Comisión, basándose en la experiencia previa adquirida con otros países de la ampliación, se esperaba que los primeros años de gestión descentralizada fueran un período de aprendizaje y de intercambio de conocimientos, por lo que trabajó conjuntamente con el país para abordar las causas de los retrasos en los contratos y la aplicación de los fondos del IPA. Sin embargo, para 2015, 2016 y 2017 estaba prevista una mayor liberación de compromisos relativos a los fondos del IPA.

51

En 2015 la Comisión tomó medidas para mejorar la situación de los fondos del IAP I: volvió a centralizar la gestión de algunos de los proyectos del IPA y aceleró los procedimientos de contratación mediante una reducción del número de controles *ex ante*. En lo que respecta a los IPA II, la Comisión está evaluando cuál es el grado óptimo de descentralización y hará una selección más rigurosa del tipo de proyectos cuya gestión descentralizará a las autoridades nacionales.

La gestión descentralizada podría haberse utilizado en mayor medida como instrumento de refuerzo de la capacidad de la administración pública

52

La descentralización de la gestión en 2010 tenía como objetivo preparar al país para la futura gestión de los fondos agrícolas y estructurales de la UE, por lo que se concedió prioridad a la creación de estructuras que facilitasen la gestión descentralizada y que reforzasen la capacidad de los funcionarios encargados de su utilización.

53

Para descentralizar la gestión se requiere una importante inversión de recursos por parte del país y de la Comisión. Por ejemplo, el país designó a 436 funcionarios para trabajar en las estructuras de funcionamiento, con un coste anual de 4,7 millones de euros según las cifras de 2014, y tanto la Comisión como el país ofrecieron cursos de formación sobre el establecimiento de dichas estructuras, la programación, la celebración de contratos y la aplicación de los proyectos del IPA.

54

La gestión descentralizada ha fortalecido la capacidad de las estructuras de funcionamiento, es decir, el control interno es mayor y las decisiones operativas se toman mayoritariamente en el nivel adecuado y con menor grado de injerencia política que en otros sectores de la administración pública. Además, las estructuras de funcionamiento, gracias a los exhaustivos controles *ex ante* realizados por la delegación de la UE, se han podido beneficiar del «aprendizaje práctico»³⁶, y por todo ello se han convertido en «centros de excelencia» en lo que a capacidad administrativa se refiere.

55

Aunque el refuerzo de la capacidad administrativa no era uno de los objetivos de la gestión descentralizada, la Comisión podría haber hecho más uso de la experiencia adquirida para instar a las autoridades nacionales a transferir conocimientos al resto de las administraciones públicas, por ejemplo a través del «aprendizaje práctico». Las estructuras de funcionamiento destinadas a la gestión descentralizada se consideraban como organizaciones que funcionaban en paralelo o, incluso de forma separada del resto de la administración pública. Por ejemplo, no se incluyeron en la estrategia de la reforma de la administración pública de este país para 2010-2015. Al examinar la muestra de proyectos auditados, el Tribunal observó que no se habían efectuado grandes transferencias de conocimientos y experiencia acumulada por las estructuras de funcionamiento a las demás administraciones públicas, razón por la cual dicha experiencia acerca de este régimen de gestión no ha contribuido de forma significativa a la mejora general de la capacidad administrativa del país.

36 Los controles *ex ante* son necesarios en un régimen de gestión descentralizada para proteger los intereses financieros de la UE.

Parte III — Contribución del diálogo político al refuerzo de la capacidad administrativa

56

El Tribunal examinó la forma en que se utilizaron las principales estructuras creadas en el marco del Acuerdo de Estabilización y Asociación con el fin de favorecer el diálogo político entre la Comisión y la antigua República Yugoslava de Macedonia y si dichas estructuras facilitaron el refuerzo la capacidad administrativa. Asimismo, se evaluó la contribución del diálogo político conducido fuera de estas estructuras formales y a través de estructuras alternativas concebidas durante el período auditado con el objetivo de compensar la ausencia del marco para el diálogo que proporcionan las negociaciones de adhesión.

El diálogo político no contribuyó significativamente al refuerzo general de la capacidad administrativa pese a estar bien organizado

57

Las principales estructuras del diálogo político se concibieron en el marco del Acuerdo de Estabilización y Asociación, compuesto por el Consejo, el Comité y siete subcomités de Estabilización y Asociación, así como Grupo Especial «Reforma de la Administración Pública». La Comisión y el país se reúnen regularmente en estos foros para abordar la necesidad de conseguir avances en las reformas y de mejorar la capacidad insuficiente del país.

58

El diálogo político tiene lugar en el nivel más alto, en el Consejo de Estabilización y Asociación³⁷, y sirve para evaluar el progreso obtenido en el cumplimiento de los criterios económicos y políticos requeridos para la adhesión (criterios de Copenhague), así como los logros en lo referido a cooperación financiera. Durante el período auditado, el diálogo se centró a menudo en la necesidad de hacer frente a los constantes obstáculos que impiden el refuerzo de la capacidad administrativa. Algunos de los ámbitos clave que se trataron fueron:

- a) la necesidad de mejoras en las políticas y de aplicarlas más eficazmente con el objetivo de obtener resultados más concretos en la lucha contra la corrupción;
- b) la necesidad de instaurar y respetar la independencia de la administración pública;
- c) la necesidad de aplicar los principios de transparencia, mérito y representación igualitaria en todos los niveles del país.

37 A dichas reuniones asisten los cargos siguientes: la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/ vicepresidente de la Comisión (o su representante), el comisario europeo responsable de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y los ministros o secretarios de Estado del país.

59

De igual modo, en las reuniones anuales de los subcomités de Estabilización y Asociación y del Grupo Especial «Reforma de la Administración Pública», los representantes de la Comisión y del país debatieron acerca de las insuficiencias en la capacidad administrativa. Aunque durante el período fiscalizado se intensificó la naturaleza del debate en todas las estructuras del Acuerdo para el diálogo político, no se consiguió solucionar ningún problema.

60

Durante el período fiscalizado, las estructuras de diálogo político creadas en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación no contribuyeron de forma efectiva al refuerzo de la capacidad administrativa, pese a estar bien ajustadas al proceso de adhesión mientras este duró. La carencia de voluntad política de las autoridades nacionales para lograr avances fue una de las razones, y otra fue la ausencia de un progreso formal en la vía a la adhesión, que redujo la influencia potencial de la Comisión a la hora de fomentar el refuerzo de la capacidad administrativa del país. Por ejemplo, el marco proporcionado por las negociaciones de adhesión normalmente incluye un examen analítico de cada ámbito de políticas (futuro capítulo de negociación) con el objetivo de determinar el grado de preparación del país al respecto. Sobre la base de este proceso, la Comisión puede recomendar que ciertas condiciones («criterios de referencia de apertura, provisionales y de cierre») se cumplan antes de que se abran o se cierren las negociaciones para cada capítulo. Sin embargo, actualmente no existe una estructura de este tipo en el país.

Otros mecanismos de diálogo abordaron la necesidad de reforzar la capacidad administrativa pero no consiguieron progresos que eliminaran los obstáculos subyacentes

61

La Comisión ha mantenido de manera sistemática con la antigua República Yugoslava de Macedonia diálogos bilaterales sobre temas de interés específicos para el país y, en muchos de estos temas, los funcionarios de los ministerios y de la Comisión han intercambiado información. Por ello, el país cuenta con la posibilidad de aprender de los métodos utilizados por la UE y entender su política de ampliación y gracias a esto se ha logrado progresar en algunos ámbitos delicados. Por ejemplo, la Comisión ayudó al país a preparar y mantener un registro de casos de corrupción logrando un efecto positivo al incrementar el volumen de información disponible sobre denuncias de corrupción que son objeto de seguimiento por parte de las autoridades nacionales, aunque el registro no incluye las denuncias en las que este seguimiento no ha tenido lugar.

62

En 2014, la Comisión cambió el enfoque por el cual apoyaba a los países de la ampliación cuando el diálogo se centralizó en la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. En la mayoría de los ámbitos, el país no participa en el diálogo con las direcciones generales competentes de la Comisión sino con los centros de conocimientos temáticos específicos del sector que se crearon como parte de la reorganización de 2015 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Otro de los cambios en virtud del IPA II fue que para la gestión descentralizada en los sectores de transporte y medio ambiente ya no se contaría con el apoyo de la DG de Política Regional y Urbana³⁸, lo cual supone un motivo de preocupación para las partes de la administración correspondientes que se sienten privadas de una gran fuente de apoyo al refuerzo de la capacidad administrativa del país.

63

En muchos ámbitos importantes, el país perdió impulso reformador a falta del marco proporcionado por las negociaciones de adhesión (véase el apartado 60). Con el fin de contrarrestarlo, la Comisión valoró formas alternativas de promover el diálogo político e inició en 2012 el Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión como puente para abrir las negociaciones. El diálogo se centró en los objetivos acordados por el comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y el primer ministro³⁹. En el Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión, que tuvo lugar al más alto nivel político y también técnico, se trataron problemas similares a los que surgieron en las estructuras del Acuerdo de Estabilización y Asociación, incluida la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa y de hacer frente a los obstáculos que impiden la aplicación de reformas. Tras las alegaciones de fraude en las elecciones legislativas de 2012, el principal partido de la oposición boicoteó al Parlamento durante más de dos años lo que provocó la suspensión del Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión a nivel político desde 2013 hasta septiembre de 2015, aunque en asuntos técnicos se lograron algunos progresos.

64

En 2013, después de admitir la necesidad de avanzar a pesar de la ausencia de un marco para el diálogo, la Comisión manifestó que «Tras la invitación del Consejo Europeo», estaría dispuesta a iniciar la fase preparatoria con un «examen analítico del acervo de la UE, comenzando por los capítulos relativos al poder judicial y derechos fundamentales y justicia, libertad y seguridad»⁴⁰. Este requerimiento no fue atendido por el Consejo.

- 38 La DG de Política Regional y Urbana volverá a proporcionar ayuda al país cuando se considere que este avanza hacia la adhesión.
- 39 Las zonas objetivo incluyen aquellas dentro del alcance de la fiscalización: Estado de Derecho (como políticas anticorrupción) y derechos fundamentales, reforma electoral, relaciones entre etnias, reforma de la administración pública (incluida la gestión de recursos humanos, procedimientos administrativos y descentralización) y gobernanza económica (en particular la gestión de las finanzas públicas).
- 40 COM(2013) 700 final «Estrategia de ampliación y principales retos para 2013-2014».

65

Tras la publicación en 2015 de unas grabaciones de conversaciones telefónicas oficiales que sugerían que algunos miembros del Gobierno estaban involucrados en un caso de fraude electoral y en otras actividades de corrupción, la Comisión promovió la reanudación de las negociaciones para evitar que la situación empeorase, y, en 2015 mantuvo con el país un diálogo intensivo para encontrar una solución a la actual crisis nacional, que dio lugar al Acuerdo de Przino, facilitado por la UE entre los principales partidos políticos. La Comisión también publicó las «Prioridades de reforma urgentes» para resolver las cuestiones sistémicas (véase el apartado 9) en los ámbitos clave como el Estado de Derecho y el poder judicial, la despolitización de la administración pública y la libertad de expresión.

66

El compromiso de la Comisión con la actual crisis le brinda la oportunidad de lograr el compromiso gubernamental de eliminar los persistentes obstáculos al refuerzo de la capacidad administrativa del país.

Conclusiones y recomendaciones

67

El Tribunal llegó a la conclusión de que, durante el período fiscalizado, los progresos obtenidos en el refuerzo de la capacidad administrativa en ámbitos clave fueron relativamente escasos. Al trabajar en un contexto difícil, la Comisión no aseguró suficientemente, en muchos de los proyectos examinados, una contribución eficaz al refuerzo de la capacidad administrativa.

68

Todos los proyectos auditados en el sector de la reforma de la administración pública incluían actividades concebidas para reforzar la capacidad administrativa, pero no consiguieron resolver suficientemente muchas deficiencias. En algunos ámbitos clave en los que ya existía una legislación sólida (por ejemplo, control interno y desarrollo de una función pública independiente y profesional) la ayuda del IPA fue escasa durante el período fiscalizado y tampoco se alcanzaron avances significativos en la aplicación de dicha legislación. En otros ámbitos clave (tales como la lucha contra la corrupción y los procedimientos de contratación pública), los proyectos del IPA no tuvieron un gran impacto a causa de la carencia de un apoyo activo por parte de las autoridades nacionales (véanse los apartados 23 a 33).

Recomendación 1 Asistencia específica según orden de prioridades

La Comisión debería focalizar su ayuda al refuerzo de la capacidad administrativa según un orden de prioridades que tenga en cuenta las insuficiencias más importantes en ámbitos clave con el objetivo de reforzar dicha capacidad. Algunos ejemplos de ámbitos en que, según se constató durante la fiscalización, son necesarias mejoras fueron:

- i) la eficiencia del sistema de contratación pública, por ejemplo a través de un mayor desarrollo de la contratación electrónica;
- ii) la transparencia del gasto público, mediante la mejora de la disponibilidad y la calidad de los datos relativos a casos de corrupción denunciados para que lleguen a conocimiento de la sociedad civil y del público, en general;
- iii) el control interno, con la mejora de las competencias y prestigio profesionales de los auditores internos.

69

En los sectores de medio ambiente y, especialmente, de transporte fueron muy pocos los proyectos auditados que abordaban el desarrollo de capacidades para mejorar la adaptación al acervo de la UE. Otros tenían como objetivo reforzar la capacidad administrativa a través del «aprendizaje práctico», pero no incluían actividades concebidas con claridad para lograr este objetivo (véanse los apartados 34 a 36).

Recomendación 2 Intensificar los esfuerzos para reforzar la capacidad administrativa

En los sectores de transporte y medio ambiente, la Comisión debería:

- i) intensificar sus esfuerzos para reforzar la capacidad administrativa con el fin de contratar, aplicar y gestionar proyectos, por ejemplo a través de una formación específica para los órganos de contratación, fomentar aún más actividades de «aprendizaje práctico» y ampliar el acceso a Jaspers;
- ii) lograr de las autoridades nacionales un compromiso firme de ajustar la legislación nacional la de la UE y reforzar relación entre el desarrollo de capacidades y el apoyo de la UE.

70

Los proyectos auditados por el Tribunal eran en su mayoría sólidos y estaban bien gestionados, pero a menudo sus resultados solo eran parciales y no recibían un seguimiento adecuado. Estos proyectos lograron las realizaciones previstas aunque con frecuencia no se explotaron en su totalidad, por lo que solo consiguieron impactos limitados y poco sostenibles. Además, los impactos se veían aún más limitados ya que los proyectos eran muy ambiciosos y fijaban gran número de prioridades (véanse los apartados 37 a 40).

Recomendación 3 Mejorar el seguimiento de las realizaciones y la sostenibilidad de los impactos

La Comisión debería hacer mejor uso de los instrumentos políticos para consolidar el compromiso de las autoridades nacionales con el proceso de reforma, que incluya un seguimiento prolongado y activo de las realizaciones y los impactos. Este proceso tendría que ser objeto de un seguimiento exhaustivo en los comités de supervisión del IPA.

71

Los proyectos auditados no siempre se ajustaban al enfoque coherente, cohesionador y coordinado adoptado con respecto al refuerzo de la capacidad administrativa. De igual modo, algunos proyectos no retomaron las actividades que se habían realizado con ayudas anteriores en el mismo sector o no recibieron el apoyo ulterior necesario para su adecuada continuación. A menudo mediaba un intervalo de cuatro o más años entre la determinación de la necesidad de ayuda y la obtención de resultados de los proyectos (véanse los apartados 41 a 44).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 4 Orientar mejor la asistencia

Los proyectos del IPA tendrían que ser secuenciados y formar parte de un enfoque coherente. A la hora de planificar los proyectos, la Comisión debería:

- i) clasificar mejor las prioridades en fases secuenciales que se reflejen en la programación y aplicación de los fondos del IPA;
- ii) asignar un volumen mayor de los IPA a facilitar un apoyo rápido, flexible y bien orientado en asuntos de política delicados y urgentes, así como del acervo.

72

La gestión descentralizada de los fondos del IPA ha hecho posible una transferencia de conocimientos de gran valor. Sin embargo, si la descentralización se hubiera aplicado más gradualmente, los retrasos y las liberaciones de compromisos habrían sido menores. Aunque el refuerzo de la capacidad administrativa no era uno de los objetivos de la gestión descentralizada, las autoridades nacionales podrían haber utilizado la experiencia adquirida de manera más eficaz para contribuir a una mejora global de la capacidad administrativa de la administración pública (véanse los apartados 46 a 55).

Recomendación 5 Aumentar el uso de la gestión descentralizada para reforzar la capacidad administrativa

La Comisión debería utilizar el régimen de gestión descentralizada de forma más selectiva respecto al volumen de fondos y la complejidad y la sensibilidad de los proyectos que se van a descentralizar. Una vez establecidos los ejemplos de buenas prácticas en las estructuras de funcionamiento concebidas para descentralizar la gestión, la Comisión debería instar a las autoridades nacionales a ampliar dichas prácticas a otros ámbitos de la administración, como, por ejemplo, fomentar la delegación de decisiones en el nivel adecuado y consolidar los sistemas de control interno.

73

Los mecanismos de diálogo político no contribuyeron de manera significativa al refuerzo de la capacidad administrativa general durante el período fiscalizado, pese a estar bien concebidos para lograr el apoyo a las reformas en el país. La razón fue la falta de voluntad política en el país de suprimir obstáculos a las reformas, así como la reducida influencia de la Comisión para fomentar las reformas de ámbitos delicados en ausencia del marco para el diálogo proporcionado por las negociaciones de adhesión. Durante 2015, la Comisión siguió dedicándose activamente a facilitar un acuerdo político para superar la crisis política en el país, por lo que tiene ahora la oportunidad de reactivar el impulso reformador (véanse los apartados 57 a 66).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 6 Utilizar el diálogo político para asegurar el compromiso de reforzar la capacidad administrativa.

En un contexto en el que se ofrece una nueva oportunidad para reforzar la capacidad administrativa con el objetivo de aplicar mejor las reformas, la Comisión debería utilizar el diálogo político para:

- i) asegurar un compromiso firme por el que se refuerce la capacidad de lucha contra la corrupción y se potencie la transparencia;
- ii) exigir al país que siga actualizando su registro de los casos de corrupción de modo que sirva de herramienta útil para evaluar el progreso logrado en la lucha contra la corrupción;
- iii) prestar más atención a los resultados del seguimiento de los resultados de las acciones para evitar el retroceso de la reforma de la administración pública, incluida la aplicación de la legislación en ámbitos tales como la contratación y el control interno de las finanzas públicas;
- iv) acordar objetivos y plazos para lograr un enfoque estructurado que aborde los obstáculos al refuerzo de la capacidad administrativa con objeto de aplicar aspectos clave del acervo.

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 1 de marzo de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Fechas clave en las relaciones entre la UE y la antigua República Yugoslava de Macedonia

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 de mayo - Proceso de Estabilización y Asociación para los países de Europa Sudoriental.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24 de enero - El Consejo aprueba las directrices de negociación del Acuerdo de estabilización y asociación.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 9 de abril - Firma del primer Acuerdo de estabilización y asociación de la región.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21 de junio - En la Cumbre UE-Balcenes Occidentales en Salónica, la UE reitera su apoyo al futuro europeo de los países de los Balcenes Occidentales.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22 de marzo - El país solicita la adhesión a la UE.
	<ul style="list-style-type: none"> 1 de abril - Entra en vigor el Acuerdo de estabilización y asociación.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16 de diciembre - A raíz de la recomendación de la Comisión, el Consejo le otorga la condición de país candidato.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 30 de octubre - Se firman el acuerdo marco y el acuerdo de financiación del IPA para el 2007 del programa nacional del IPA.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1 de enero - Entrada en vigor de los acuerdos de facilitación de visados y readmisiones.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 7 de octubre - La Comisión recomienda avanzar a la fase dos del Acuerdo de estabilización y asociación.
	<ul style="list-style-type: none"> 14 de octubre - La Comisión recomienda la apertura de las negociaciones de adhesión.
	<ul style="list-style-type: none"> 8 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la primera recomendación de la Comisión con el fin de abrir las negociaciones de adhesión.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 19 de diciembre - Se garantiza la exención de visados para viajar al espacio Schengen.
	<ul style="list-style-type: none"> 9 de noviembre - La Comisión recomienda la apertura de las negociaciones de adhesión.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la recomendación de la Comisión con el fin de abrir las negociaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> 12 de octubre - La Comisión recomienda la apertura de las negociaciones de adhesión.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 5 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la recomendación de la Comisión con el fin de abrir las negociaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 de marzo - El comisario Füle inicia el Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión con la Comisión.
	<ul style="list-style-type: none"> 7 de mayo y 17 de septiembre - el comisario Füle asiste a los plenos del Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión.
	<ul style="list-style-type: none"> 10 de octubre - La Comisión recomienda la apertura de las negociaciones de adhesión.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 11 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la recomendación de la Comisión con el fin de abrir las negociaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> 24 de diciembre - Durante un intenso debate sobre el presupuesto de 2014, el presidente del Parlamento ordena la retirada de los diputados de la oposición y de todos los periodistas. El principal partido de la oposición inicia un boicot de las sesiones parlamentarias.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 16 de octubre - La Comisión recomienda la apertura de las negociaciones de adhesión.
	<ul style="list-style-type: none"> 17 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la recomendación favorable de la Comisión.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 8 de octubre - La Comisión declara que el país sigue cumpliendo con holgura los criterios para la adhesión a la UE y recomienda abrir las negociaciones por sexto año consecutivo.
	<ul style="list-style-type: none"> 16 de diciembre - Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales. No se tomó ninguna decisión sobre la sexta recomendación de la Comisión con el fin de abrir las negociaciones de adhesión.

2015	<ul style="list-style-type: none"> 31 de enero - El ministerio fiscal acusa al principal líder de la oposición de «conspirar con un servicio de espionaje extranjero para derrocar al Gobierno». La UE expresa su preocupación por el deterioro del diálogo político del país y solicita una investigación independiente y transparente.
	<ul style="list-style-type: none"> 10 de febrero - El líder de la oposición publica las grabaciones de las conversaciones telefónicas alegando que el Gobierno ha estado vigilando ilegalmente a cerca de 20 000 ciudadanos.
	<ul style="list-style-type: none"> 18 de febrero - El comisario Hahn visita Skopie y expresa su profunda preocupación ante la vigilancia de miles de ciudadanos y pide que se investigue el asunto a fondo.
	<ul style="list-style-type: none"> 21 de abril - El Consejo de Asuntos Generales expresa su gran preocupación ante el deterioro de la situación del país e insta a los líderes políticos que solucionen cuanto antes los problemas.
	<ul style="list-style-type: none"> 9-10 de mayo - Los enfrentamientos en Kumanovo, ciudad situada al norte del país, se saldan con la muerte de ocho policías y catorce supuestos miembros de un grupo armado albano.
	<ul style="list-style-type: none"> 2 de junio - El comisario Hahn se reúne con los líderes de las cuatro fuerzas políticas y firman el Acuerdo Przino.
	<ul style="list-style-type: none"> 22 y 23 de junio - El Consejo de Asuntos Exteriores y Generales de la UE pide a todos los partidos que cumplan con el acuerdo del 2 de junio y que apliquen todas las recomendaciones de la Comisión.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 de julio - Acuerdo sobre un Protocolo para la aplicación del Acuerdo Przino. Sus principales elementos son la petición al partido de la oposición para que vuelva al Parlamento el 1 de septiembre, la formación de un gobierno tecnócrata a partir del 15 de enero y la celebración de elecciones parlamentarias el 24 de abril de 2016.
	<ul style="list-style-type: none"> 15 de septiembre - Nombramiento de un fiscal especial para dirigir las investigaciones de los problemas surgidos a causa de la interceptación de las comunicaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> 18 de septiembre - El comisario Hahn visita Skopie para asistir al pleno del Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión.
	<ul style="list-style-type: none"> 2 de octubre - El primer ministro Gruevski insiste en que las prioridades del país son la adhesión a la UE y la OTAN y resolver las controversias surgidas desde hace tiempo.
	<ul style="list-style-type: none"> 5 de noviembre - La Comisión manifiesta que está dispuesta a ampliar sus recomendaciones a la apertura de las negociaciones de adhesión, aunque deberá ser «con la condición de que se aplique el acuerdo político de junio/julio y se consigan progresos significativos en la aplicación de las prioridades de reforma urgentes».

Fuente: Comisión Europea.

Proyectos controlados

N.º del proyecto (texto)	Denominación del proyecto	N.º del contrato	Importe contratado (euros)
Adjudicación de contratos			
1.	Apoyo al sistema de los procedimientos de contratación pública (Support to the Public Procurement System)	260-590	986 442
2.	Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión (Support for Improvement in Governance and Management)	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Programa de apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión (SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management), Subprograma de refuerzo de la capacidad institucional en las regiones del IPA	319-423	10 000 000
4.	Curso sobre contratación pública en los Balcanes Occidentales y Turquía	248-580	3 962 000
Corrupción			
5.	Apoyo a la redacción de los documentos de seguimiento estratégicos y los planes de acción correspondientes para prevenir y reprimir la corrupción y los conflictos de interés	252-831	165 968
6.	Intercambio de buenas prácticas sobre el seguimiento de la lucha contra la corrupción a nivel local	10-39880	138 500
Iniciativa para el refuerzo de capacidades			
7.	Asistencia técnica al Ministerio de sociedad de la información y administración y refuerzo de la ejecución del sistema nacional de coordinación sobre formación	10-14592	1 095 000
8.	Dirección y organización de actividades de la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA)	256-128	2 400 000
9.	Dirección y organización de actividades de la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA)	331-241	3 500 000
10.	Asistencia técnica a la formación del IPA y mecanismo de apoyo a la antigua República Yugoslava de Macedonia en virtud del Reglamento del IPA de 2007	240-984	969 000
11.	Refuerzo de la capacidad de las instituciones para gestionar y ejecutar los programas operativos	260-772	1 599 710
Transporte			
12.	Refuerzo de las capacidades administrativas y operativas de la Asesoría estatal de transportes	09-42802	732 750
13.	Supervisión de la conexión restante del Corridor X en el tramo de la autopista de Demir Kapija-Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Preparación de un diseño detallado y documentación minuciosa para la construcción de un nuevo tramo ferroviario Kichevo-frontera con la República de Albania como parte del Corridor VIII y una documentación exhaustiva de la supervisión de las obras realizadas en el país beneficiario	11-28412/1	7 752 425
Medio ambiente			
15.	Refuerzo de las capacidades administrativas a nivel local y central para la aplicación y ejecución de la legislación sobre la gestión de residuos	244-793	1 297 150
16.	Refuerzo de las capacidades administrativas a nivel local y central para la gestión medioambiental en temas de calidad de aire	245-323	1 000 000
17.	Asistencia técnica en el desarrollo del estudio sobre las tarifas nacionales de agua	10-10139/1	785 000

Fuente: Información extraída de la base de datos de la Comisión Europea.

Resumen

V

El objetivo de las inversiones en infraestructuras de medio ambiente y transporte del IPA I era reforzar la capacidad administrativa mediante proyectos de aprendizaje práctico. Esto implica que el país desarrolla indirectamente unos conocimientos técnicos de contratación pública en dichos sectores, en consonancia con el marco jurídico de los Fondos Estructurales.

VI

La Comisión reconoce que el Sistema de Ejecución Descentralizada (SED) podría ralentizar el proceso de identificación de las necesidades y la consecución de resultados, pero desea señalar que el proceso de programación de la asistencia financiera, la ejecución de estos programas y la medición de los resultados es un ejercicio secuenciado y complejo que, en general, lleva varios años, independientemente del tipo de proyectos o la modalidad de gestión.

VII

El objetivo del SED fue establecer un sistema de funcionamiento para la gestión descentralizada de los fondos de la UE. Se podría alentar a las autoridades nacionales a usarlo como una buena práctica en toda la administración pública. Actualmente, la antigua República Yugoslava de Macedonia está elaborando un programa integral de reforma de la gestión de las finanzas públicas, que se basará en un diagnóstico completo de los subsistemas de la gestión de las finanzas públicas y se espera que aumente la capacidad de toda la administración pública en este ámbito.

Introducción

12

La Comisión está de acuerdo con esta presentación de los sectores de gasto. La Comisión desea facilitar la siguiente información adicional. De conformidad con el Reglamento del IPA I, la asistencia se programará y ejecutará con arreglo a los siguientes componentes:

1. Ayuda a la transición y desarrollo institucional: el componente incluye todos los sectores;
2. Cooperación transfronteriza: el componente incluye el sector de la cooperación territorial;
3. Desarrollo regional: el componente incluye los sectores de medio ambiente y transporte;
4. Desarrollo de recursos humanos: el componente incluye el sector de la educación, el empleo y las políticas sociales;
5. Desarrollo rural: el componente incluye el sector de la agricultura.

A los tres últimos componentes financiados por el tipo de proyectos de los Fondos Estructurales solo podían acceder los países candidatos autorizados para gestionar fondos de una manera descentralizada.

13

El apoyo del IPA I al tipo de proyectos de los Fondos Estructurales, por ejemplo las inversiones en medio ambiente y transporte solo podían hacerse legalmente en el marco del SED para el país. En el marco de la gestión descentralizada, los fondos asignados los gestionan estructuras especializadas de la administración pública del país específicamente acreditadas a tal efecto.

Observaciones

27

En ausencia de un marco de negociación, la Comisión está utilizando todos los instrumentos disponibles con el fin de fomentar el desarrollo de capacidades en este ámbito. El país ha aprobado en 2015 un plan de acción que prevé medidas concretas con plazos y ha asignado responsabilidades en una serie de áreas prioritarias, como la lucha contra la corrupción. La Comisión hace un seguimiento regular de los progresos en la ejecución de dicho plan de acción y lo hace al más alto nivel. La Comisión está abordando este ámbito en su informe de situación y en las prioridades de reforma urgentes. Por otra parte, en el Plan de Acción de las Prioridades de Reforma Urgentes elaborado por el país se presta una atención especial a la lucha contra la corrupción y en él se especifican objetivos y plazos claros. Además, la lucha contra la corrupción se aborda a través del Diálogo de Alto Nivel sobre la Adhesión (DANA) en el que, de nuevo, se fijan los objetivos y los plazos para tratar la cuestión. El éxito en el logro de todos los objetivos establecidos depende, en última instancia, de las autoridades nacionales que deben demostrar la necesaria voluntad política al respecto.

29

La Comisión tiene un enfoque claro sobre el modo de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil como se señala en la Comunicación de la Comisión [COM (2012)492 de 12 septiembre de 2012] y en las «Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020» (Directrices para la ayuda de la UE a la sociedad civil de los países de la ampliación 2014-2020) y mantiene un diálogo intenso con ellas en todos los sectores clave, incluida la lucha contra la corrupción. La Comisión estudia de forma constante nuevas maneras innovadoras de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil.

Recuadro 2 — Primer párrafo

En relación con el proyecto 7, el país adoptó el 14 de febrero de 2014 una ley que establece la obligatoriedad de llevar a cabo un análisis funcional antes de cualquier cambio en el organigrama. Será importante que las autoridades nacionales garanticen la correcta aplicación de la ley.

Recuadro 2 — Tercer párrafo

El marco jurídico vigente en el país no permite que la administración pública pague fondos adicionales a las personas que llevan a cabo estas formaciones.

Recuadro 3 — Cuarto párrafo

Aunque la Comisión está de acuerdo con la observación al proyecto 16, es necesario señalar que la UE proporciona un apoyo técnico considerable en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades y al equipamiento en este ámbito. Sin embargo, la calidad del aire es un problema muy complejo que requiere la inversión de recursos financieros y humanos considerables para establecer un sistema creíble, y también requiere un mantenimiento regular y la renovación del equipamiento por parte de las autoridades nacionales.

La UE ha suministrado 13 de las 17 estaciones de control de la calidad del aire que constituyen la espina dorsal de la red nacional de control de la calidad del aire. Actualmente, el proyecto de hermanamiento en curso en el ámbito de la calidad del aire (en el marco del IPA 2012) está ayudando al Ministerio a preparar los documentos para la acreditación del laboratorio de calibración.

Recuadro 3 — Quinto párrafo

En lo referente al proyecto 17, el Parlamento nacional aprobó el 15 de enero de 2016 la «Ley de fijación de precios en el servicio de agua» (Diario Oficial n.º 07/16, publicado el 18 de enero de 2016), y el organismo regulador está a punto de crearse. Este proceso tarda más tiempo en finalizar.

La fecha límite de aplicación de la ley será septiembre de 2016, mientras que la adopción de una nueva metodología de las tarifas del agua está prevista para finales de octubre de 2016. La aplicación de la nueva metodología de tarifas del agua comenzará el 1 de enero de 2018 y el 1 de enero de 2019 respectivamente para los municipios con una población superior e inferior a 10 000 habitantes.

41

Con el fin de continuar reforzando y mejorando la coherencia y la coordinación, en el marco de la nueva perspectiva financiera del IPA II, la Comisión introdujo un enfoque sectorial. Esto permitiría abordar más exhaustivamente los sectores. Además, garantizaría la coherencia de la asistencia y la coordinación de las partes interesadas y los donantes.

42

En efecto, la ayuda del IPA se basa en programas en los que la identificación de las necesidades, la elaboración de los programas de asistencia financiera y la ejecución de dichos programas, así como la consecución de resultados es un ejercicio secuenciado y complejo que lleva varios años. En el marco del IPA II, la Comisión programa su ayuda en función de la madurez de los proyectos a fin de acortar este período. Además, el tipo de asistencia de los Fondos Estructurales en el marco del IPA I fue objeto de un proceso de acreditación que se realizó en el período en el que el programa ya se había aprobado, lo que afectó también a la adquisición/ejecución y absorción de dichos fondos.

47

La Comisión desea facilitar la siguiente información adicional. Los programas CARDS de 2005-2006 se utilizaron para apoyar al personal recién contratado en las estructuras de funcionamiento y proporcionar la formación necesaria, con objeto de garantizar que el personal dispusiera de los conocimientos exigidos para trabajar en el marco del SED. En los años siguientes, la capacidad de las estructuras de funcionamiento se debilitó debido a la excesiva rotación del personal. La Comisión siempre subrayó la necesidad de una política adecuada de fidelización de la plantilla, incluso incorporándola en el Plan de Acción del SED de 2013. El Gobierno debe comprometerse plenamente para garantizar la suficiente capacidad de las estructuras de funcionamiento.

49

La Comisión desea facilitar la siguiente información adicional. De conformidad con los Reglamentos (CE) n.º 1085/2006 y (CE) n.º 718/2007, el tipo de asistencia de los Fondos Estructurales solo podrá estar disponible para el país en un régimen de gestión descentralizado. En el marco del IPA II, la Comisión se ha vuelto más selectiva en la gestión descentralizada de fondos para el país.

50

Junto con la reducción del número de controles *ex ante* y una descentralización de fondos más selectiva en el marco del IPA II, la Comisión está supervisando de cerca los planes de contratación pública elaborados por las autoridades nacionales y, además, ha aconsejado al país que priorice proyectos para reducir el riesgo de nuevas rupturas de compromisos. La Comisión está supervisando la ejecución del Plan de Acción del SED elaborado por las autoridades nacionales para abordar las cuestiones relativas a la aplicación del IPA.

Conclusiones y recomendaciones

67

Aunque la Comisión está de acuerdo con la conclusión general del Tribunal, quisiera destacar que se han obtenido muchos resultados y la asistencia proporcionada al país contribuyó, en algunos casos, al refuerzo de la capacidad administrativa. Como ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, la asistencia del IPA fue la piedra angular para el establecimiento de la Comisión Estatal de Apelaciones.

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación. La evaluación del gasto público y la responsabilidad económica confirma que estas áreas deben reforzarse para que el sistema de gestión de las finanzas públicas funcione bien. La asistencia adicional de la UE debe estar en consonancia con las medidas que se definan en el Programa de Reforma de Gestión de las Finanzas Públicas, que se está preparando actualmente.

69

El objetivo de las inversiones en infraestructuras de medio ambiente y transporte del IPA I era reforzar la capacidad administrativa mediante proyectos de aprendizaje práctico. Esto implica que el país desarrolla indirectamente unos conocimientos técnicos de contratación pública en dichos sectores, en consonancia con el marco jurídico de los Fondos Estructurales.

Recomendación 2

La Comisión acepta la recomendación. Además, la Comisión seguirá proporcionando formación y apoyo a Jaspers al país.

Recomendación 3

La Comisión acepta la recomendación. Actualmente, la Comisión está supervisando las realizaciones y la sostenibilidad en los comités sectoriales y de seguimiento conjuntos del IPA. Ello mejorará aún más con el establecimiento de un marco de rendimiento en el IPA II, en el que los indicadores con metas y bases de referencia se introducen a nivel de proyectos y programas. Además, la Comisión está examinando la ejecución de todos los programas tras su cierre y se reserva el derecho de recuperar fondos en el caso de que se hayan producido desviaciones entre los resultados esperados y los fondos utilizados.

71

El proceso de programación de la asistencia financiera, la ejecución de estos programas y la medición de los resultados es un ejercicio secuenciado y complejo. En el marco del IPA II, la Comisión introdujo un enfoque sectorial que permitiría abordar de forma más exhaustiva los sectores. Asimismo, garantizaría la coherencia de la asistencia y una correcta coordinación de las partes interesadas y los donantes. La Comisión presta mucha más atención a la madurez de los proyectos, con el fin de reducir el riesgo de que se produzcan diferencias entre la programación y la ejecución de los proyectos. A tal efecto, se introdujo la cartera única de proyectos en el IPA II.

Recomendación 4

La Comisión acepta la recomendación. En el marco del IPA II, la Comisión introdujo un enfoque sectorial que permite abordar de forma más exhaustiva los sectores. Asimismo, garantiza la coherencia de la asistencia y una correcta coordinación de las partes interesadas y los donantes.

Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación. En el marco del IPA II, la Comisión se ha vuelto más selectiva en cuanto al volumen de los fondos y la complejidad de los proyectos. La descentralización se basa en la evaluación de la capacidad de las estructuras nacionales pertinentes para la ejecución de proyectos.

Recomendación 6

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 6 i)

Las autoridades nacionales, además de reforzar la capacidad administrativa, deben demostrar un compromiso político firme para luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia, que pueden medirse mediante los instrumentos existentes como el informe de situación, el DANA y las prioridades de reforma urgentes.

Recomendación 6 ii)

Durante la última década, la Comisión se ha esforzado para ayudar al país a elaborar un «historial» de casos de corrupción y seguirá proporcionando apoyo para seguir mejorando el «historial» del país.

Recomendación 6 iii)

En ausencia de un marco de negociación, la Comisión seguirá utilizando los instrumentos existentes, como el informe de situación, el DANA y las prioridades de reforma urgentes, con el fin de medir la capacidad de las autoridades nacionales para aplicar las áreas clave del acervo. En particular, el Plan de Acción relativo a las Prioridades de Reforma Urgentes elaborado por las autoridades nacionales incluye objetivos y plazos para la aplicación de las prioridades en ámbitos clave. Por otra parte, el nuevo enfoque del formulario del informe de situación permite definir mejor los objetivos en algunas secciones piloto. Sin embargo, solo se obtendrán resultados concretos y duraderos si las autoridades nacionales demuestran el compromiso político necesario para llevar a cabo estas actividades.

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>).

En este informe el Tribunal examina si la ayuda de la Comisión a la antigua República Yugoslava de Macedonia había contribuido eficazmente al refuerzo de la capacidad administrativa con el fin de ayudar al país a prepararse para la adhesión a la UE. El Tribunal llega a la conclusión de que los progresos obtenidos fueron relativamente escasos durante el período fiscalizado (2007-2013). Esto se debió en gran parte a la falta de voluntad política en el país para hacer frente a algunos de los obstáculos al refuerzo de la capacidad administrativa, así como a la reducida influencia de la Comisión en ámbitos clave en ausencia del marco para las negociaciones de adhesión. Asimismo, el Tribunal señala insuficiencias en la gestión realizada por la Comisión de los proyectos auditados.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones