ES 2016 N.º 20

Informe Especial

Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro: aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave

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 978-92-872-5616-4	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/283668	QJ-AB-16-021-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5620-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/243316	QJ-AB-16-021-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5665-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/156846	QJ-AB-16-021-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

ES 2016 N.º 20

Informe Especial

Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro: aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave

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

Equipo auditor

02

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.

Índice

Apartado

Abreviaturas y siglas

I - X Resumen

1-10 Introducción

1-3 El camino de Montenegro hacia la integración europea

4-10 La ayuda de preadhesión de la UE

11-15 Alcance y enfoque de la fiscalización

16-40 Observaciones

16-20 Parte I — Los proyectos fiscalizados abordaron las necesidades relativas a la capacidad administrativa y en su mayoría estuvieron debidamente coordinados con otros proyectos del IAP y con las intervenciones de los donantes

17 Los proyectos abordaron las necesidades de creación de capacidad

18-20 La coordinación entre proyectos y con otras intervenciones fue generalmente adecuada

21-28 Parte II — La utilización inapropiada de las realizaciones limitó la eficacia de algunos de los proyectos fiscalizados

22-24 En general, los proyectos produjeron realizaciones, pero estas no siempre fueron utilizadas por los beneficiarios o continuadas por las autoridades montenegrinas

25-28 No había suficiente información para mostrar los avances en el refuerzo de la capacidad administrativa a lo largo del tiempo

29-40 Parte III — La Comisión hizo un buen uso de sus recursos no financieros para apoyar el proceso de reforma, pero quedan cuestiones esenciales pendientes de resolver

31-33 Los mecanismos del AEA para el diálogo político funcionan correctamente

34-37 Faltó claridad con respecto al empleo de los instrumentos de fomento de la reforma proporcionados por el proceso de negociación de la adhesión

38-40 Aún no se ha aprovechado al máximo el potencial de emplear la gestión descentralizada para reforzar la capacidad administrativa

Índice

41-47 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Fechas clave en las relaciones entre la UE y Montenegro

Anexo II — Proyectos fiscalizados

Respuestas de la Comisión

Abreviaturas y siglas

05

ACA (en inglés): Agencia de lucha contra la corrupción

AEA: Acuerdo de estabilización y asociación

DACI (en inglés): Dirección de iniciativas de lucha contra la corrupción

EA: Estabilización y asociación

EFS: Entidad fiscalizadora superior

IAP: Instrumento de Ayuda de Preadhesión

IRM (en inglés): Gestor de riesgos de integridad

OSC: Organizaciones de la sociedad civil

PAR (en inglés): Reforma de la administración pública

ReSPA (en inglés): Escuela Regional de Administración Pública

ZECA: Zona Europea Común de Aviación

Resumen

I

Desde que declaró su independencia en 2006, Montenegro ha avanzado en el camino hacia la integración europea. En 2010 se convirtió en un país candidato a la adhesión a la UE, y en junio de 2012 el Consejo aprobó un marco de negociación, momento en el que se iniciaron las negociaciones para la adhesión. A finales de 2015 se habían abierto veintidós de los treinta y cinco capítulos de negociación, y dos de ellos se habían cerrado provisionalmente.

II

La Comisión ha ayudado a Montenegro a crear instituciones y aumentar su capacidad administrativa con el objetivo de apoyar su proceso de transición para que se convierta en un país democrático y económicamente desarrollado. La ayuda de preadhesión de la UE es tanto financiera, a través del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP), como no financiera, a través de los mecanismos de diálogo político.

III

Durante el período 2007-2013, la UE asignó 235,7 millones de euros de ayuda financiera a Montenegro con el fin de ayudar al país a prepararse para la adhesión. Al final de 2015 se había comprometido el 76 % del importe total. En el período 2014-2020, las dotaciones financieras indicativas del IAP para el país ascienden a 270,5 millones de euros. Asimismo, el país tiene acceso a programas y proyectos financiados por programas multibeneficiario que abarcan el conjunto de la región de los Balcanes Occidentales y Turquía.

IV

El Tribunal fiscalizó diecinueve proyectos en tres sectores principales de la ayuda del IAP I (2007-2013): reforma de la administración pública (trece proyectos), transportes (tres proyectos) y medio ambiente (tres proyectos). De estos proyectos, quince estaban financiados mediante la dotación para Montenegro y los cuatro restantes, mediante la dotación regional. Además, el Tribunal examinó los mecanismos para el diálogo político establecidos en el marco del Acuerdo de estabilización y asociación y el proceso de negociación de la adhesión.

V

El objetivo de la fiscalización era evaluar si la asistencia preadhesión de la UE, tanto financiera como no financiera, durante el período 2007-2013 contribuyó de manera efectiva a reforzar la capacidad administrativa de Montenegro. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que, a pesar de los lentos avances observados en varios ámbitos clave, la ayuda de preadhesión de la UE ha permitido reforzar la capacidad administrativa de Montenegro. Sin embargo, en doce de los diecinueve proyectos financiados por el IAP y fiscalizados por el Tribunal, la eficacia de la ayuda se vio reducida por el hecho de que las autoridades montenegrinas no utilizaron plenamente o no dieron continuidad a algunos de las realizaciones relacionadas con la creación de capacidad. La mayoría de los proyectos fiscalizados por el Tribunal no establecían una exigencia clara de que las autoridades nacionales continuaran y capitalizaran las inversiones del IAP.

VI

En general, los proyectos fiscalizados produjeron las realizaciones previstas en relación con necesidades importantes de capacidad, por ejemplo, apoyando con éxito los cambios legislativos y la creación de instituciones y proporcionando formación. En la mayoría de los casos, los proyectos estuvieron debidamente coordinados y tuvieron en cuenta el trabajo llevado a cabo por otros donantes. Sin embargo, el Tribunal halló ejemplos de solapamiento o en los que se podría haber mejorado el intercambio de información entre los proyectos del IAP que solo se aplicaban a Montenegro y los proyectos que abarcaban varios países en fase de preadhesión.

Resumen

VII

El Tribunal constató asimismo que, aunque la Comisión supervisara los avances del país en el refuerzo de la capacidad administrativa, la evaluación era cualitativa y se examinaron distintas partes de la administración pública, lo que dificultó la comparación del progreso conseguido a lo largo del tiempo. La Comisión inició la publicación de nuevos datos en 2015, pero era demasiado pronto para que el Tribunal pudiera evaluarlos.

VIII

Los mecanismos para el diálogo político han funcionado correctamente, pero hay ámbitos importantes de la reforma de la administración pública, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción en los que el ritmo de obtención de los resultados es muy lento. El Tribunal observó que, a menudo, la falta de avances en ámbitos clave se debía a la falta de compromiso por parte de las autoridades nacionales a pesar de la ayuda de preadhesión. La Comisión cuenta con los instrumentos para fomentar la reforma como la cláusula de «equilibrio general», pero no siempre está claro de qué manera se hará referencia a este instrumento o se usará si las nuevas leyes e instituciones apoyadas por la UE no obtienen resultados en ámbitos clave como la lucha contra la corrupción.

IX

La Comisión descentralizó la gestión del 12 % de los fondos del IAP I y la transfirió a las autoridades montenegrinas. El Tribunal observó que la gestión descentralizada de los fondos de la UE constituye una herramienta potencialmente útil para reforzar la capacidad administrativa a través de la transferencia de conocimientos que no se aprovechó al máximo en el marco del IAP I.

X

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

Introducción

El camino de Montenegro hacia la integración europea

01

Montenegro es un país pequeño y montañoso situado en la región de los Balcanes Occidentales[1]. Sus fronteras están delimitadas por el mar Adriático al suroeste, Croacia al oeste, Bosnia y Herzegovina al noroeste, Serbia al nordeste, Kosovo*[2] al este y Albania al sudeste. Su capital y ciudad principal es Podgorica. La población del país, que asciende a 625 266 habitantes, está formada por los siguientes grupos étnicos: montenegrinos (44,98 %), serbios (28,73 %), bosniacos (8,65 %), albaneses (4,91 %) y otros (12,72 %)[3].

02

Montenegro ha realizado avances en su camino hacia la adhesión a la UE desde que declaró su independencia en 2006. En 2007 el país firmó un Acuerdo de estabilización y asociación (AEA) con la UE[4], y en 2010 el Consejo otorgó a Montenegro la condición de país candidato a la adhesión a la UE. En junio de 2012, el Consejo aprobó un marco de negociación y se iniciaron las negociaciones para la adhesión. En el mismo año se abrió el primer capítulo de negociación[5]. A finales de 2015 se habían abierto veintidós de los treinta y cinco capítulos de negociación[6] y dos de ellos se habían cerrado provisionalmente. Véase el ***anexo I*** para consultar la cronología de la integración de Montenegro en la UE.

03

A pesar de las acusaciones de fraude electoral y boicot parlamentario por parte de algunos partidos de la oposición, Montenegro se ha mantenido estable en los años siguientes al inicio de las negociaciones para la adhesión. Si bien se enfrenta a unas necesidades apremiantes de reforma similares al resto de la región de los Balcanes Occidentales (por ejemplo, en la administración pública y en la lucha contra la corrupción), en la actualidad se considera que Montenegro es el más avanzado en el proceso de adhesión.

1 En el momento de realizar la fiscalización, la región de los Balcanes Occidentales estaba formada por los siguientes seis países: Albania, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo*, Montenegro y Serbia.

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su situación jurídica y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

2 Ibíd.

3 Censo de 2011. Véase «Montenegro in figures», publicado por la Oficina de Estadística de Montenegro en 2013.

4 El AEA entró en vigor en 2010.

5 Se trataba del capítulo 25, que abarca el ámbito de la ciencia y la investigación. También se cerró provisionalmente en el mismo año.

6 Cada capítulo está relacionado con un ámbito político de la legislación de la UE.

La ayuda de preadhesión de la UE

04

Desde 2007, Montenegro ha recibido ayuda financiera de la UE en el marco del Instrumento de Ayuda de Preadhesión[7]. La asignación de 235,7 millones de euros del IAP I para el período 2007-2013[8] se distribuye entre los diferentes sectores de apoyo como sigue:

Cuadro 1

Ayuda del IAP para Montenegro en el período 2007-2013 (millones de euros)

Sector	Asignación total por sector	Porcentaje
Reforma de la administración pública	45,6	19 %
Medio ambiente y cambio climático	35,3	15 %
Cooperación transfronteriza	30,3	13 %
Transporte	30,0	13 %
Justicia y asuntos de interior	25,5	11 %
Medidas *ad hoc*	25,0	11 %
Agricultura y desarrollo rural	22,5	9 %
Desarrollo social	21,5	9 %
TOTAL 2007-2013	**235,7**	**100 %**

Fuente: Comisión Europea.

05

El objetivo de la financiación de la UE en el marco del IAP I ha sido apoyar la transición de Montenegro para que se convierta en un país democrático y económicamente estable en su camino hacia la integración europea. La Comisión ha empleado la financiación del IAP I para ayudar a Montenegro a crear instituciones, a reforzar su capacidad administrativa y a fomentar su desarrollo económico y social en vista de sus esfuerzos para cumplir con los criterios de Copenhague[9]. A finales de 2015, se había comprometido el 76 % de los fondos del IAP I y se había pagado el 87 % de esta cantidad.

7 El IAP I 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 de Preadhesión (IAP) (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 de Preadhesión (IAP) (DO L 170 de 29.6.2007, p. 1).

8 El total de la asignación del IAP I para el período 2007-2013 fue de 10 000 millones de euros.

9 Los criterios de Copenhague establecidos por el Consejo Europeo en junio de 1993 abarcan:

a) criterios políticos: estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías;

b) criterios económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión;

c) la capacidad de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.

Introducción

06
El IAP II surge tras el IAP I y establece un nuevo marco para la asistencia preadhesión para el período 2014-2020 con una asignación indicativa de 270,5 millones de euros. Los proyectos del IAP II están orientados a la reforma estructural de los sectores que abarcan los ámbitos clave determinados en la estrategia de ampliación de la UE, tales como la democracia y la gobernanza, el Estado de Derecho, el crecimiento sostenible y la competitividad.

07
La UE también proporciona ayuda de preadhesión a escala regional a través de proyectos y programas multibeneficiario (multinacionales) que afectan al conjunto de los Balcanes Occidentales y Turquía. La asignación regional para el IAP fue de 1 357 millones de euros y de 2 959 millones de euros para el IAP II.

08
La ayuda de preadhesión de la UE se apoya en documentos estratégicos, como el AEA, la estrategia anual para la ampliación y los informes de evolución anuales sobre el país aprobados por la Comisión. Hasta 2013 estos documentos aparecían reflejados en los documentos indicativos de planificación plurianual, pero en la actualidad se incluyen en los documentos de estrategia indicativos. La Comisión aprueba los programas anuales o plurianuales previa consulta a los países beneficiarios y otras partes interesadas.

09
En el caso de Montenegro, la Comisión ha ejecutado los proyectos europeos principalmente de forma directa mediante una gestión centralizada. Sin embargo, al final del IAP I, la Comisión descentralizó la gestión de los programas de desarrollo de los recursos humanos y de desarrollo regional y la transfirió a las autoridades nacionales, pero sigue siendo responsable de estos fondos y lleva a cabo controles de las operaciones. En el IAP II, la Comisión sigue recurriendo a una combinación de gestión centralizada y descentralizada, ahora denominada «gestión directa e indirecta», complementada con otras modalidades de ejecución, como el apoyo presupuestario sectorial[10].

10
La Comisión evalúa los progresos de Montenegro observados durante los doce meses anteriores a través del paquete de ampliación y los informes anuales de situación. Hasta 2014 el documento de la estrategia anual, incluido en el paquete de ampliación, establecía los últimos logros y los principales desafíos para los doce meses siguientes, así como conclusiones y recomendaciones específicas. En 2015, el documento de estrategia incluía una visión general de los desafíos a más largo plazo que comprende el resto del mandato de la actual Comisión.

10 El apoyo presupuestario implica la realización de transferencias financieras directas al tesoro público del país supeditadas a unos criterios de admisibilidad (estrategia debidamente definida, marco macroeconómico estable, gestión adecuada de las finanzas públicas o un programa creíble para su mejora y transparencia y supervisión presupuestaria), así como al diálogo político, la evaluación de los resultados y la creación de capacidad.

Alcance y enfoque de la fiscalización

11
El objetivo de la fiscalización era evaluar si la ayuda de preadhesión de la UE durante el período 2007-2013 había contribuido eficazmente a reforzar la capacidad administrativa de Montenegro. Su alcance abarcó tanto la asistencia financiera (proyectos financiados por el IAP) como la asistencia no financiera (mecanismos para el diálogo político entre la UE y Montenegro).

12
Se plantearon tres preguntas principales de auditoría:

a) ¿Abordaron adecuadamente los proyectos fiscalizados la necesidad de reforzar la capacidad administrativa?

   Para contestar a esta pregunta, el Tribunal examinó si los proyectos fiscalizados estaban diseñados para abordar las necesidades en materia de capacidad administrativa identificadas como importantes por la Comisión y las autoridades nacionales, y si los proyectos estaban debidamente coordinados con otros proyectos del IAP y con las intervenciones de otros donantes.

b) ¿Lograron los proyectos fiscalizados obtener resultados desde el punto de vista del refuerzo de la capacidad administrativa?

   Para contestar a esta pregunta, el Tribunal examinó si los proyectos fiscalizados habían producido las realizaciones esperadas en relación con la creación de capacidad y si las autoridades nacionales utilizaron y dieron continuidad a dichas realizaciones. En los casos en que esa utilización o esa continuidad no se habían producido, el Tribunal procedió a analizar cuáles habían sido los principales motivos para ello. Asimismo, el Tribunal analizó la evaluación realizada por la Comisión de la eficacia de la ayuda de la UE para mejorar la capacidad administrativa.

c) ¿Empleó la Comisión eficazmente la asistencia no financiera para mejorar la capacidad administrativa?

   Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó el uso que la Comisión había hecho de los mecanismos para el diálogo político establecidos en el marco del AEA y de las negociaciones para la adhesión, así como el modo en que la Comisión había aprovechado los instrumentos disponibles para tal fin con el objetivo de lograr el compromiso activo de las autoridades nacionales en favor de la reforma. Por último, el Tribunal examinó si la Comisión había aprovechado el potencial de transferir la capacidad fomentando la difusión de las buenas prácticas desarrolladas en el marco de la gestión descentralizada de los fondos del IAP.

Alcance y enfoque de la fiscalización

13

El Tribunal se centró en tres sectores importantes para la integración de Montenegro en la UE: la reforma de la administración pública (PAR, por sus siglas en inglés), los transportes y el medio ambiente. Estos sectores representaron el 47 % del total de la asignación nacional para Montenegro en el marco del IAP I[11], como se muestra en el ***cuadro 1***. Asimismo, el Tribunal analizó los proyectos orientados a la creación de capacidad en la administración pública financiados mediante la asignación regional (multibeneficiario) del IAP, que también sirvió para brindar apoyo a otros países que reunían los requisitos para recibir estas ayudas[12]. Dado que todos estos ámbitos de apoyo también reciben la ayuda del IAP II (2014-2020), la Comisión puede tener en cuenta las observaciones y recomendaciones del presente informe a la hora de ejecutar el IAP II y de preparar la revisión intermedia del IAP II prevista para 2017.

14

El Tribunal verificó una muestra de diecinueve proyectos y, en el sector de la reforma de la administración pública, seleccionó trece proyectos centrados en la contratación pública, la lucha contra la corrupción, el control interno, la fiscalización externa, el autogobierno local y la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA, por sus siglas en inglés). En el sector del transporte, el Tribunal escogió tres proyectos destinados a la aviación civil, la Dirección de Ferrocarriles y la construcción de carreteras, y en el sector medioambiental, eligió tres proyectos centrados en la gestión por parte del Gobierno central y la gestión de servicios municipales y de residuos. De todos estos proyectos, quince estaban financiados mediante la asignación nacional para Montenegro y los cuatro restantes, mediante la asignación regional. Véase el ***anexo II*** para consultar los detalles sobre los proyectos seleccionados.

15

La fiscalización incluyó el análisis de documentos y la celebración de entrevistas con representantes de la Comisión y las autoridades nacionales. Asimismo, el Tribunal consultó a otras partes interesadas, como organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organizaciones de donantes, y tuvo en cuenta la evidencia aportada por los documentos de los proyectos y los programas, las evaluaciones del IAP I y del país, los informes anuales de situación de la Comisión y las resoluciones de los entes presupuestarios.

11 El Tribunal examinó el IAP I porque en el momento de realizar la fiscalización los proyectos aún no se estaban ejecutando en el marco del IAP II.

12 Los países subvencionables en el marco del IAP incluyen los Balcanes Occidentales y Turquía. Estos programas y proyectos también se denominan «regionales» o «multinacionales». La asignación total para los programas y proyectos multibeneficiario en el marco del IAP I fue de 1 137 millones de euros.

Observaciones

Parte I — Los proyectos fiscalizados abordaron las necesidades relativas a la capacidad administrativa y en su mayoría estuvieron debidamente coordinados con otros proyectos del IAP y con las intervenciones de los donantes

16

A fin de contribuir de manera eficaz a reforzar la capacidad administrativa de la administración pública de Montenegro, los proyectos del IAP deberían abordar las principales necesidades en materia de capacidad identificadas por la Comisión y por el propio país. El Tribunal esperaba que hubiera una coordinación adecuada entre los proyectos del IAP y con el apoyo proporcionado por otros donantes, por ejemplo, para evitar solapamientos. Los nuevos proyectos del IAP deberían basarse en los resultados conseguidos mediante las actuaciones previas financiadas por la UE.

Los proyectos abordaron las necesidades de creación de capacidad

17

El Tribunal examinó el marco financiero indicativo plurianual y el documento indicativo de planificación plurianual de la Comisión donde se definen los principales ámbitos de apoyo y los objetivos de la UE, los acuerdos de financiación de los proyectos seleccionados en los que se describen sus objetivos específicos y los documentos relativos a la estrategia nacional. Todos ellos apuntaban a la necesidad de reforzar la capacidad administrativa. El Tribunal evaluó si los proyectos fiscalizados tenían como finalidad tratar una o más de las necesidades de capacidad a las que se hace referencia en los documentos mencionados, y observó que los diecinueve proyectos estaban diseñados para satisfacer las necesidades de capacidad administrativa identificadas. El ***cuadro 2*** ofrece una visión general de los objetivos de creación de capacidad de los proyectos fiscalizados.

Cuadro 2

Modo en que los proyectos fiscalizados estaban diseñados para abordar los déficits en materia de capacidad administrativa

Ámbito	Proyectos	Objetivos de refuerzo de capacidades
Adjudicación de contratos públicos	1, 2, 3	o mejorar la legislación y la capacidad de los poderes adjudicadores mediante el refuerzo de las capacidades de la autoridad superior de contratación pública o proporcionar formación y organizar un esquema de certificación
Corrupción	4, 5	o reforzar la capacidad de las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción o crear capacidad a escala local para luchar contra la corrupción, incluidas las OSC
Control interno	6, 7	o introducir el control interno de las finanzas públicas o preparar la gestión prevista en el futuro de los fondos de la UE por parte de las autoridades nacionales
Control externo	8, 9	o mejorar la capacidad de la entidad fiscalizadora superior (EFS) para planificar su trabajo y desarrollar su metodología de auditoría o instaurar un control de calidad de las auditorías
Autogobierno local	10, 11	o diseñar programas de formación y proporcionar servicios de tutoría o trazar planes estratégicos para los municipios
ReSPA	12, 13	o apoyar la creación de capacidad en las administraciones públicas de la región de los Balcanes Occidentales
Transporte	14, 15, 16	o desarrollar la capacidad para mejorar la legislación en materia de carreteras, ferrocarriles y aviación civil y establecer asociaciones público-privadas y financiación de concesiones para infraestructuras de transporte o reforzar la capacidad para gestionar las inversiones del Instrumento de Financiación Internacional o desarrollar capacidades técnicas y de gestión a escala local
Medio ambiente	17, 18, 19	o trazar estrategias para desarrollar, armonizar y aplicar la legislación o desarrollar la capacidad para ejecutar proyectos en todas las esferas

Fuente: Elaborado por el TCE a partir de los datos de la Comisión Europea.

La coordinación entre proyectos y con otras intervenciones fue generalmente adecuada

18

El Tribunal examinó si los proyectos estuvieron debidamente coordinados con las demás actuaciones financiadas por la UE y por otros donantes del país, y constató que, en general, estuvieron convenientemente coordinados con otros proyectos del IAP, ya que, por ejemplo, se apoyaron en la labor realizada en el marco de proyectos anteriores del IAP en el mismo ámbito. Aunque el número de otros donantes en Montenegro ha disminuido considerablemente desde el inicio del IAP I en 2007[13], el Tribunal constató que en los proyectos del IAP se tuvo en cuenta el trabajo desarrollado por estos donantes (véanse los ejemplos del ***recuadro 1***).

13 Muchos donantes redujeron su apoyo o lo retiraron en vista de la disponibilidad de ayuda de preadhesión de la UE en el marco del IAP y del inicio del proceso de negociación de adhesión a la UE.

Recuadro 1

Ejemplos de coordinación adecuada

Los **proyectos 6 y 7** ayudaron a 1) establecer sistemas de gestión y control específicos para la descentralización prevista en el futuro de la gestión de los fondos de la UE por parte de Montenegro y a 2) introducir un sistema de control interno de las finanzas públicas más amplio que comprendiera el conjunto de la administración pública.

Para lograr el primer objetivo, el proyecto 6 se apoyó en un proyecto financiado por la UE anterior al inicio del IAP I. Durante su ejecución, la Comisión pidió al contratista que modificara las realizaciones a fin de reflejar la labor que los servicios de la Comisión estaban llevando a cabo simultáneamente para comprobar la conformidad de las estructuras establecidas por las autoridades nacionales de cara a preparar la gestión descentralizada. Por su parte, el proyecto 7 proporcionó ayuda y formación adicionales destinadas a preparar al personal montenegrino para dirigir las estructuras de gestión descentralizada.

Para lograr el segundo objetivo, los dos proyectos se centraron primero en la administración central y después en la local. En concreto, el proyecto 6 tenía como finalidad introducir el control interno en los ministerios del Gobierno central, incluida la implantación de unidades de auditoría interna con planes de control exhaustivos y sistemas de trabajo colaborativo entre los ministerios. El proyecto 7 comenzó unos pocos meses después del final del proyecto 6 y se centró en las prácticas de gestión deficientes identificadas durante el primer proyecto.

Los **proyectos 8 y 9** tenían como objetivo el refuerzo de la entidad fiscalizadora superior (EFS) de Montenegro. Partiendo de la base de un proyecto financiado anteriormente por donantes alemanes, el proyecto 8 proporcionó planes, directrices y talleres para los auditores. Por ejemplo, el proyecto sirvió para la creación de capacidad en el ámbito de la auditoría de gestión, que era un tipo nuevo de labor de fiscalización para la EFS. Durante su ejecución, el proyecto del IAP estuvo coordinado con el trabajo dirigido al refuerzo de la capacidad de auditoría de gestión que estaban llevando a cabo los donantes alemanes y suecos. El proyecto 9 era un proyecto de hermanamiento dirigido por la EFS lituana y, a pesar de haber un desfase de dos años entre ambos proyectos, estuvo convenientemente coordinado con la ayuda facilitada en el marco del proyecto 8 e introdujo el control de calidad en la EFS montenegrina mediante el aumento de la capacidad técnica y la elaboración de directrices.

19

Sin embargo, el Tribunal constató que la coordinación entre los proyectos del IAP ejecutados solo en Montenegro y los proyectos multibeneficiario que abarcaban varios países en fase de preadhesión no siempre fue apropiada (véanse los ejemplos del ***recuadro 2***).

Recuadro 2

Ejemplos de coordinación insuficiente entre proyectos del IAP

Proyectos 1, 2 y 3 — El Tribunal fiscalizó todos los proyectos del IAP I[14] orientados a apoyar la contratación pública en Montenegro. El primer proyecto solo proporcionaba apoyo a este país, mientras que los otros dos eran proyectos multibeneficiario disponibles también para otros países en fase de preadhesión. Aunque el proyecto 1 logró crear satisfactoriamente un sistema de contratación pública en Montenegro, el Tribunal observó que las realizaciones de los tres proyectos en materia de creación de capacidad no estuvieron debidamente coordinadas. Los proyectos desarrollaron la capacidad para mejorar la legislación sobre contratación pública ayudando a redactar borradores de nuevas leyes, y reforzaron asimismo el rendimiento de los poderes adjudicadores proporcionando formación y un esquema de certificación para los funcionarios encargados de la contratación pública. Los proyectos multibeneficiario (2 y 3) se ejecutaron después del proyecto 1, pero no tomaron eficazmente como punto de partida los cursos ya realizados en el marco del proyecto 1 para ofrecer una formación adicional más específica. En su lugar, en muchos casos el contenido de los cursos fue muy similar o incluso exactamente igual: los tres proyectos proporcionaron formación sobre procedimientos básicos de adjudicación de contratos públicos, los proyectos 1 y 2 abordaron la aplicación de la Directiva sobre servicios públicos[15] y los proyectos 2 y 3 versaron sobre el sistema de recursos[16]. Además, los participantes de los tres cursos fueron en su mayoría los mismos, ya que, por ejemplo, los cursos de formación de formadores se realizaron en el marco de los proyectos 1 y 3.

Proyectos 12 y 13 — La Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA) se creó con el objetivo de ayudar a reforzar la capacidad administrativa e impulsar la cooperación regional en las administraciones públicas de los Balcanes Occidentales. Aunque los seis participantes, incluido Montenegro, aportan 150 000 euros al año cada uno, la mayor parte de los costes de la ReSPA se financia mediante proyectos multibeneficiario del IAP. El Tribunal constató que las actividades de la ReSPA no estaban suficientemente bien coordinadas con otras actividades de formación realizadas en el marco de los proyectos del IAP en Montenegro. Por ejemplo, la formación de la ReSPA estaba dirigida principalmente a personal subalterno cuyas necesidades ya estaban cubiertas por otras iniciativas destinadas a la creación de capacidad. Asimismo, la información ofrecida a los funcionarios públicos sobre los programas de formación disponibles fue insuficiente. Como resultado, Montenegro hizo un uso limitado de la oferta formativa de la ReSPA.

---

14 No incluye los contratos de asistencia técnica e intercambio de información.

15 Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 134 de 30.4.2004, p. 1).

16 Las Directivas sobre recursos son la Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1989 (DO L 395 de 30.12.1989, p. 33), la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992 (DO L 76 de 23.3.1992, p. 14) y la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, (DO L 335 de 20.12.2007, p. 31). Los recursos son acciones judiciales que permiten a los agentes económicos que participan en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos recurrir las decisiones de adjudicación.

20
A partir de 2014 la Comisión reconoció la necesidad de mejorar la coordinación entre los instrumentos nacionales y regionales (multibeneficiario) y ha revisado sus procedimientos y, por ejemplo, ha animado a la ReSPA a consultar a los coordinadores nacionales del IAP y a adaptar sus realizaciones en consecuencia. Además, la Comisión creó en 2015 el Centre of Thematic Expertise (Centro de Conocimientos Especializados Temáticos) sobre reforma de la administración pública (PAR) en la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación para gestionar una serie de programas multibeneficiario (regionales) en el ámbito de la PAR, incluidos los contratos de la ReSPA. Uno de los objetivos del centro es garantizar la coordinación entre la ayuda regional y nacional del IAP. Sin embargo, era demasiado pronto para que el Tribunal comprobara si estas innovaciones habían aportado las mejoras necesarias a la coordinación entre la ayuda nacional y regional del IAP.

Parte II — La utilización inapropiada de las realizaciones limitó la eficacia de algunos de los proyectos fiscalizados

21
A fin de contribuir de manera eficaz a reforzar la capacidad administrativa de la administración pública de Montenegro, los proyectos del IAP deberían producir las realizaciones esperadas en relación con la creación de capacidad. Una vez obtenidos, estas realizaciones tendrían que ser utilizadas por los organismos a los que se dirigen los proyectos (los beneficiarios) y las autoridades nacionales deberían darles continuidad, de modo que los resultados de los proyectos sean sostenibles y surtan todos los efectos esperados. Con la finalidad de mostrar qué se ha logrado mediante la financiación de la UE, el Tribunal espera que la Comisión informe claramente de los avances realizados, incluido el grado en que la capacidad administrativa del país está mejorando.

En general, los proyectos produjeron realizaciones, pero estas no siempre fueron utilizadas por los beneficiarios o continuadas por las autoridades montenegrinas

22
Con respecto a los proyectos fiscalizados, el Tribunal analizó los informes intermedios y finales, los informes de seguimiento y evaluación de la Comisión y las actas de las reuniones del comité de seguimiento, y mantuvo entrevistas con los beneficiarios. El Tribunal constató que, en general, los proyectos produjeron las realizaciones previstas y que algunos estaban relacionados con objetivos de creación de capacidad, mientras que otros estaban diseñados para conseguir objetivos distintos, como la construcción de carreteras. El Tribunal se centró en las realizaciones en el ámbito de la creación de capacidad y, en doce de los diecinueve proyectos fiscalizados, constató que una o más de dichas realizaciones no fueron utilizadas plenamente por los beneficiarios o continuadas por las autoridades nacionales en la medida necesaria para mantener los resultados logrados.

23
En los casos en los que los beneficiarios no utilizaron las realizaciones, la eficacia general de los proyectos en el ámbito del refuerzo de la capacidad administrativa se vio reducida pues las mejoras potenciales que ofrecían no siempre se llegaron a materializar. A menudo, el motivo de esta falta de utilización se debía a limitaciones presupuestarias o de recursos humanos.

En el ***recuadro 3*** se recogen ejemplos de realizaciones que no fueron plenamente utilizadas por los beneficiarios.

Recuadro 3

Ejemplos de realizaciones no utilizadas plenamente por los beneficiarios

El **proyecto 4**, diseñado para centrarse en la prevención de la corrupción, estaba dirigido a los dos organismos principales que se ocupaban de este ámbito en el momento: la Dirección de iniciativas de lucha contra la corrupción (DACI, por sus siglas en inglés) y la Comisión para la prevención de conflictos de intereses (CPCoI, por sus siglas en inglés). Dos de las realizaciones previstas no fueron utilizadas plenamente por los beneficiarios.

- La CPCoI no utilizó el sistema automatizado para el intercambio de datos sobre declaraciones de bienes creado por el proyecto y prefirió seguir con el registro manual, aunque no contaba con los recursos adecuados para mantenerlo actualizado.

- El proyecto creó una herramienta informática para la gestión del riesgo de integridad (IRM, por sus siglas en inglés) a fin de que la DACI supervisara los planes de integridad existentes y ayudase a mitigar los riesgos de corrupción identificados en la administración pública. Aunque setenta y dos de las ciento dos instituciones del país habían desarrollado planes de integridad, solo cuatro de ellas habían aplicado la herramienta de IRM en el momento de realizar la fiscalización, en parte por la falta de personal y en parte debido a que Montenegro no aportó la financiación necesaria para seguir desarrollando la herramienta e introducirla (Montenegro contaba con la posibilidad de 400 000 euros procedentes de otros donantes según el plan de acción para el capítulo 23, pero al no materializarse esta posibilidad no pudo aportar los fondos necesarios).

Mientras se estaba ejecutando el proyecto 4, las autoridades nacionales decidieron fusionar la CPCoI y la DACI en una nueva agencia de lucha contra la corrupción (ACA, por sus siglas en inglés). Cuando el Tribunal realizó la fiscalización, no había pruebas de si la ACA iba a aplicar alguna de las herramientas informáticas desarrolladas por el proyecto del IAP para la DACI y la CPCoI.

El **proyecto 14** elaboró borradores de especificaciones técnicas para subcontratar la creación de una base de datos destinada a gestionar la red vial de Montenegro. En el momento de la fiscalización, cuatro años después de la creación de la base de datos, las autoridades nacionales aún no la habían utilizado. El mismo proyecto del IAP ayudó a crear capacidad en la administración pública montenegrina para la ejecución de proyectos de infraestructuras. Sin embargo, en algunos casos los beneficios previstos en relación con la creación de capacidad se perdieron debido al elevado nivel de rotación del personal. Para cuando se llevó a cabo la fiscalización, seis de las ocho personas de la empresa encargada de las infraestructuras ferroviarias que habían sido formadas ya habían dejado sus puestos de trabajo, en la mayoría de los casos porque se trataba de empleos temporales.

El **proyecto 19** ayudó a reforzar la capacidad en materia de gestión de residuos a escala local. Las realizaciones previstas inicialmente fueron modificadas durante la ejecución del proyecto. Sin embargo, el Tribunal observó al efectuar la fiscalización que ni siquiera todas estas realizaciones modificadas se estaban utilizando, en parte debido a la falta de personal y de recursos financieros. Por ejemplo, la estación de reciclaje financiada por el proyecto y concluida en 2013 aún no estaba en funcionamiento, en cierta medida por culpa de la falta de personal para encargarse de su gestión. Además, no se había llevado a cabo el mantenimiento de los equipos comprados en el marco del proyecto a causa de las limitaciones presupuestarias en el municipio. Otros elementos adquiridos por el proyecto ni siquiera se estaban utilizando, como es el caso de los contenedores de reciclaje.

24

En los casos en los que las autoridades nacionales no dieron continuidad a las realizaciones de los proyectos, normalmente se redujeron los efectos previstos inicialmente. En algunos casos las autoridades nacionales no aprobaron la legislación necesaria, lo que restó eficacia a las realizaciones, mientras que en otros casos, no concedieron independencia a las instituciones creadas o los organismos que deberían haber aplicado la legislación aprobada no estaban facultados para ello. Tampoco a veces las autoridades nacionales facilitaron los recursos humanos o financieros necesarios para dar continuidad a las realizaciones obtenidas mediante los proyectos del IAP. En el ***recuadro 4*** se recogen algunos ejemplos al respecto.

Recuadro 4

Ejemplos de realizaciones que no fueron continuadas por las autoridades nacionales

El objetivo del **proyecto 5** era doble: reforzar el papel de las administraciones locales y las OSC mediante la lucha contra la corrupción a escala local, y aumentar la sensibilización de los ciudadanos acerca de la importancia de adoptar medidas anticorrupción eficaces. El proyecto logró las realizaciones previstas en materia de creación de capacidad (estudios, debates de expertos y recomendaciones políticas). Sin embargo, el Ministerio del Interior, principalmente responsable de informar de la aplicación de los planes locales de lucha contra la corrupción, decidió no participar en el proceso de consulta iniciado por el proyecto para establecer un consejo consultivo anticorrupción multisectorial. El consejo, debilitado por esta decisión, ya no se reunió una vez concluido el proyecto.

El **proyecto 14** contribuyó con éxito a la armonización de la legislación sobre transporte aéreo como preparación para la primera fase del acuerdo de la Zona Europea Común de Aviación (ZECA). Sin embargo, para cuando se realizó la fiscalización, tres años y medio después de que se hubieran redactado los borradores de los reglamentos (que formaban parte del proyecto), para ayudar al país a adaptarse a los requisitos del acuerdo ZECA, las autoridades nacionales aún no habían aprobado muchos de estos reglamentos[17].

El **proyecto 15** dio lugar a la creación de un plan estratégico en 2013 para mejorar la eficacia de la Dirección de Ferrocarriles. Sin embargo, para cuando se llevó a cabo la fiscalización, las autoridades nacionales todavía no habían aplicado el plan a causa de las limitaciones financieras que retrasaron la contratación del personal adicional necesario (siete vacantes de diecisiete puestos en la Dirección). Además, las autoridades nacionales no habían concedido a la Dirección la independencia con respecto al Ministerio de Transportes, un factor necesario para que funcionara como se había previsto.

El **proyecto 17** destinó 180 000 euros a reforzar la capacidad de la agencia para la protección del medio ambiente (EPA, por sus siglas en inglés) a fin de recopilar, validar y difundir datos medioambientales, para lo cual dedicó un año a desarrollar un sistema de recopilación, validación y difusión de datos medioambientales y una serie de cursos de formación relacionados. Aunque esta labor se concluyó en 2012, en el momento de realizar la fiscalización el sistema desarrollado aún no estaba en marcha y no se había producido una mejora significativa de la capacidad de la agencia o de la calidad de sus informes. Las autoridades nacionales no habían dado continuidad a la realización obtenida por el proyecto asignando los recursos de personal y financieros necesarios.

El **proyecto 18** ayudó a las autoridades nacionales a preparar veintinueve actos de Derecho derivado en el ámbito de los servicios públicos y la gestión de residuos. Aunque los borradores de la legislación habían sido redactados para el final del proyecto en agosto de 2013, cuando se llevó a cabo la fiscalización solo la mitad de ellos habían sido aprobados y publicados por las autoridades nacionales, lo que redujo la repercusión del proyecto del IAP.

17 El proyecto concluyó en noviembre de 2011 y la fiscalización se llevó a cabo en mayo de 2015.

No había suficiente información para mostrar los avances en el refuerzo de la capacidad administrativa a lo largo del tiempo

25
El Tribunal examinó la información disponible para medir las mejoras en la capacidad administrativa de Montenegro a lo largo del período fiscalizado y analizó los documentos del «paquete de ampliación» aprobados cada año por la Comisión. Entre ellos se incluye el documento sobre la estrategia para la ampliación, que determina la forma de avanzar en los años futuros, evalúa los avances logrados por cada país candidato y cada país candidato potencial y recoge los informes anuales de situación, donde se describen con más detalle los avances anuales realizados por cada país. Por otra parte, el Tribunal analizó los avances de los que se informó en los comités de seguimiento y sectoriales creados en el marco del AEA y el primer proceso de medición del punto de partida de la Reforma de la administración pública (PAR, por sus siglas en inglés) llevado a cabo en 2015.

26
El Tribunal observó que, aunque los informes anuales de situación de la Comisión mostraban un avance general en el cumplimiento de los criterios de Copenhague y evaluaban el estado de evolución de los distintos capítulos de la negociación, no han incluido las evaluaciones de los progresos en el refuerzo de la capacidad. Tampoco estaban concebidos para aprovechar los resultados de los proyectos individuales. Según su interpretación de los informes, el Tribunal trató de adquirir una imagen de conjunto de los progresos conseguidos en el refuerzo de la capacidad administrativa en ámbitos clave para la reforma (durante los años 2011-2014) (véase el ***cuadro 3***).

27
La consideración en conjunto del Tribunal sobre los informes anuales de situación de la Comisión indica que los avances en el refuerzo de la capacidad son lentos. Sin embargo, el Tribunal constató que los distintos informes no siempre evaluaban los mismos ámbitos de la administración pública y la naturaleza cualitativa de esta evaluación significa que los criterios empleados para afirmar que la capacidad administrativa es «deficiente» o «ha aumentado» no estaban claramente definidos, lo que ha dificultado la tarea de comparar las mejoras a lo largo del tiempo.

Cuadro 3

Visión general de las evaluaciones de la capacidad administrativa en los informes anuales de situación elaborados por la Comisión (2011-2014) en relación con los ámbitos fiscalizados

	Capítulo[1]	Ámbitos políticos	2011	2012	2013	2014
5	Contratación pública	Dirección de contratación pública, administración de contratación pública				
		Comisión para el control de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos				
		Servicios de inspección				
		Concesiones				
14	Política de transportes	Órgano de investigación de accidentes				
22	Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	Marco institucional				
		Gestión, control y auditoría financieros				
23	Sistema judicial y derechos fundamentales	Política de lucha contra la corrupción				
		Comisión para la prevención de conflictos de intereses				
		Coordinación de la lucha contra la corrupción				
27	Medio ambiente y cambio climático	Cuestiones transversales				
		Calidad del aire				
		Gestión de los residuos				

	La capacidad administrativa aún es deficiente o limitada y se requieren mejoras sustanciales o urgentes
	La capacidad administrativa ha aumentado, pero aún se requieren más mejoras
	La capacidad administrativa ha aumentado: no se requieren más mejoras

1 El informe se estructura en función de los capítulos de negociación, incluso en el caso de que aún no hayan sido abiertos.

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

28
En vista de la importancia de contar con datos adecuados para realizar una medición continua de los progresos en el proceso de reforma, la Comisión empleó una nueva metodología de presentación de informes para la evaluación anual en los informes de situación de 2015[18] en nueve ámbitos diferentes de forma experimental[19]. Los informes sobre estos ámbitos eran más detallados que antes sobre el estado de la cuestión, además de los avances realizados en los doce meses previos. Se armonizaron mejor las escalas de evaluación y se mejoró la comparabilidad de los informes, tanto entre países como a lo largo del tiempo, todo lo cual ayudará en el futuro a contextualizar los progresos realizados y servirá además como indicador para saber cuál debe ser el enfoque para el año siguiente[20]. En el momento de realizar la fiscalización, la Comisión aún no había ampliado este tipo de procesos a otros ámbitos como los sectores del transporte y del medio ambiente. Asimismo, la Comisión inició revisiones de la medición del punto de partida de la administración pública en 2015 que permitirán informar de los avances de manera cuantitativa y comparativa[21].

Parte III — La Comisión hizo un buen uso de sus recursos no financieros para apoyar el proceso de reforma, pero quedan cuestiones esenciales pendientes de resolver

29
A fin de contribuir eficazmente a reforzar la capacidad administrativa de Montenegro, la Comisión debería hacer un uso eficaz de sus recursos no financieros para apoyar el proceso de reforma. Además de establecer mecanismos para el diálogo político y el diálogo sobre políticas que funcionen adecuadamente, el Tribunal espera que la Comisión ejerza en el diálogo un uso explícito y coherente de los instrumentos de impulso a su disposición con el objetivo de conseguir el compromiso activo de reforma por parte de las autoridades nacionales. En los casos en los que exista la posibilidad de transmitir conocimientos, por ejemplo, aprendiendo de la gestión y la ejecución de los proyectos del IAP, la Comisión debería aprovechar la oportunidad.

30
El Tribunal examinó las principales estructuras para el diálogo político entre la Comisión y Montenegro creadas en el marco del Acuerdo de estabilización y asociación (AEA) y el proceso de negociación de la adhesión, incluido el nuevo enfoque para las negociaciones aplicado en Montenegro, así como los instrumentos de impulso para apoyar la reforma, incluida la cláusula de «equilibrio general». Además, el Tribunal analizó si la Comisión había aplicado estos instrumentos de manera eficaz para fomentar las mejoras en la capacidad administrativa, y en qué grado aprovecha la posibilidad de fomentar las buenas prácticas empleando la gestión descentralizada de los fondos del IAP.

18 Desde 2015 en adelante, los informes de situación se denominan «informes nacionales o por país».

19 La nueva presentación se aplica a todos los países candidatos y potenciales candidatos, y comprende los ámbitos de: funcionamiento del sistema judicial, corrupción, delincuencia organizada, libertad de expresión, criterios económicos, PAR, adjudicación de contratos públicos, estadísticas y control financiero.

20 Véase el anexo 2 de la estrategia de ampliación de la UE [COM(2015) 611 final de 10 de noviembre de 2015].

21 La primera revisión, que se llevó a cabo en 2015, analizaba la capacidad estructural, jurídica y procesal y otras cuestiones, partiendo de los principios sobre la administración pública acordados en todos los países candidatos. El resultado fue un informe detallado del país en el que se analizaron los resultados logrados por Montenegro en el ámbito de la PAR y se formularon recomendaciones precisas y estructuradas para la reforma (http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-baseline-measurement-reports.htm).

Los mecanismos del AEA para el diálogo político funcionan correctamente

31

Tras la independencia de Montenegro en 2006, se estableció un diálogo político a escala ministerial entre el Gobierno del país y las instituciones de la Unión Europea. A continuación, el AEA firmado en 2007 sentó la base para el diálogo político en distintas esferas: el Consejo, el Comité y siete subcomités de Estabilización y Asociación (EA) y desde 2014 el Grupo Especial para la Reforma de la Administración Pública. La Comisión y las autoridades montenegrinas se han reunido de forma periódica desde 2007 a través de estos mecanismos para debatir, entre otros asuntos, sobre la necesidad de avanzar en el proceso de reforma y las carencias de capacidad administrativa del país. La armonización con el acervo comunitario y los medios para lograrla constituyen la principal prioridad de los subcomités sectoriales, y los resultados del trabajo de estos se debaten anualmente en el Consejo EA y en las reuniones del Comité EA.

32

La Comisión ha aprovechado adecuadamente los mecanismos de diálogo político con las autoridades montenegrinas, por ejemplo, para fomentar los cambios legislativos en distintos ámbitos y apoyar la creación de las instituciones necesarias para conseguir que el proceso de reforma avance. En este diálogo se han destacado ámbitos importantes en los que no se han logrado resultados o se están logrando a un ritmo muy lento. Por ejemplo, el informe de situación de la Comisión de 2015 señalaba que seguía siendo indispensable una mejor auditoría interna en el seno de los poderes adjudicadores para mejorar su supervisión y verificar la ejecución de los contratos y que la capacidad de auditoría interna aún era un motivo de preocupación[22]. El mismo informe llegaba a la conclusión de que Montenegro se encontraba en una fase temprana de preparación, entre otros, en lo tocante al medio ambiente y al cambio climático, y que seguía teniendo como desafíos de primer orden la armonización con el acervo comunitario y el refuerzo de la capacidad administrativa[23]. El análisis de la Comisión ha sido confirmado por las observaciones resultantes de la fiscalización del Tribunal expuestas en los apartados 16 a 24.

22 Capítulo 5 sobre la contratación pública y capítulo 32 sobre el control financiero (informe sobre Montenegro de 2015).

23 Ibíd., p. 6.

Observaciones

33
Desde la independencia de Montenegro, se ha producido un fuerte impulso en el camino hacia la integración europea que se ha visto reflejado en un ritmo de progreso constante en el proceso de adhesión y en el gran apoyo que actualmente suscita en la población el proyecto de ingreso en la UE[24], circunstancias que han otorgado a la Comisión una influencia potencial considerable para reforzar la capacidad administrativa. Sin embargo, el Tribunal observó que a veces las autoridades nacionales no estuvieron activamente comprometidas con el proceso de reforma y no siempre ejecutaron o dieron continuidad a las acciones apoyadas por el IAP I para garantizar la obtención de resultados (véanse los apartados 23 y 24), y constató que la mayoría de los proyectos fiscalizados no establecían un requisito claro de que las autoridades nacionales capitalizaran la inversión del IAP. La importancia de la sostenibilidad y el impacto de los resultados refleja en el Acuerdo marco con Montenegro del IAP II[25].

Faltó claridad con respecto al empleo de los instrumentos de fomento de la reforma proporcionados por el proceso de negociación de la adhesión

34
El proceso de adhesión y más concretamente las negociaciones de adhesión iniciadas entre la UE y Montenegro en 2012 proporcionaron a la UE nuevos instrumentos de impulso para apoyar la reforma jurídica, administrativa y económica. Un ejemplo de ello es la oportunidad que ofrece el diálogo en torno a los treinta y cinco capítulos de negociación, que abarcan todos los ámbitos del acervo. La fijación de criterios de referencia de apertura, cierre y, cuando proceda, intermedios (estos últimos únicamente para los capítulos relativos al Estado de Derecho) constituye un instrumento para alentar al país a llevar a cabo su proceso de armonización.

35
Como parte del marco de negociación acordado en 2012, la UE introdujo un «nuevo enfoque» en el que los dos capítulos relacionados con el Estado de Derecho[26] se identificaron como el núcleo del proceso de ampliación. Estos dos capítulos se abrieron en una etapa temprana del proceso de adhesión para conceder a Montenegro suficiente tiempo para crear la legislación, las instituciones y el historial de aplicación necesarios antes de la conclusión de las negociaciones. En virtud del nuevo enfoque, solo es posible progresar en la negociación de capítulos «técnicos» como el transporte y el medio ambiente si el país sigue avanzando en el ámbito del Estado de Derecho. El instrumento creado para ayudar a fomentar el progreso de esta forma se denomina «cláusula de equilibrio general»[27]. Montenegro es el primer país en fase de negociación en el que se introduce este «nuevo enfoque».

24 En marzo de 2016, el 74 % de los montenegrinos afirmó que votaría a favor de la adhesión a la UE en un referéndum (http://www.cdm.me/english/more-than-73-of-citizens-would-vote-for-joining-the-eu-in-a-referendum).

25 Acuerdo marco entre Montenegro y la Comisión Europea sobre los acuerdos para la ejecución de la ayuda financiera de la UE a Montenegro en virtud del IAP II. Los requisitos de información de las autoridades nacionales (artículo 58) y la función de los comités de supervisión del IPA (artículos 52 a 54) que incluye la obligación a «reforzar e general la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad». Asimismo, el artículo 55 establece las obligaciones de evaluación específicas para la aportación del IAP, con el objeto de lograr sus objetivos a largo plazo, también con miras a lograr sus objetivos y resultados a largo plazo.

26 Capítulo 23 (sistema judicial y derechos fundamentales) y capítulo 24 (justicia y asuntos de interior).

27 Reunión ministerial que abrió la Conferencia Intergubernamental sobre la adhesión de Montenegro a la Unión Europea (Bruselas, 29 de junio de 2012). En AD 23/12 se indica que en caso de que el progreso en el marco de estos capítulos vaya a la zaga del progreso en las negociaciones en conjunto, y tras haber agotado las demás medidas disponibles, la Comisión propondrá, por iniciativa propia o a petición de un tercio de los Estados miembros, suspender sus recomendaciones de abrir o cerrar otros capítulos de negociación y adaptará los trabajos preparatorios correspondientes hasta que se corrija el desfase (p. 11).

36

La primera vez que la Comisión hizo referencia a la cláusula de «equilibrio general» fue en el informe de situación de 2014[28] y en el documento de la estrategia para la ampliación 2014-2015[29], donde señaló: «La Comisión recuerda la existencia de la cláusula relativa al «equilibrio general» del marco de negociación. El progreso en el logro de los criterios de referencia intermedios por lo que respecta a los capítulos del Estado de Derecho y en la solución de las deficiencias identificadas más arriba, medido por resultados tangibles, influirá en el ritmo de las negociaciones de adhesión, y en las futuras agendas de las conferencias intergubernamentales[30]». Las autoridades montenegrinas reaccionaron ante la mención de esta cláusula y abordaron algunas de las deficiencias identificadas por la Comisión aprobando una nueva legislación. La Comisión y los Estados miembros de la UE consideraron que las medidas adoptadas eran suficientes para seguir abriendo nuevos capítulos de negociación.

37

La experiencia de recordar la existencia de la cláusula de «equilibrio general» en 2014 ha demostrado que el uso de este instrumento puede dar buenos resultados. Sin embargo, en 2015, a pesar de las inversiones de la Comisión y de los compromisos asumidos por las autoridades nacionales, hubo pocos resultados tangibles desde el punto de vista de la aplicación de normas anticorrupción. Con respecto al progreso generalmente lento de la lucha contra la corrupción, la Comisión señaló en su informe de situación de 2015 que las instituciones deberían mostrar una actitud más proactiva en cuanto al cumplimiento de su mandato, y añadió que el historial de investigaciones, persecuciones y condenas en firme en casos de corrupción en Montenegro, sobre todo en casos de alto nivel, seguía siendo reducido[31]. Aunque los avances en el proceso de reforma continuaron siendo limitados en este ámbito clave, no se hizo referencia a la cláusula de «equilibrio general». El Consejo y la Comisión no han determinado claramente las circunstancias en las que cabe la posibilidad de recordar o aplicar la cláusula. Por ejemplo, no está claro si se volverá a incidir en la cláusula en 2016 en caso de que la nueva legislación anticorrupción y las instituciones como la ACA (véase el ejemplo del ***recuadro 3***) no funcionen como estaba previsto o no produzcan resultados tangibles.

28 Informe de evolución de 2014, p. 1.

29 Documento de la estrategia para la ampliación 2014-2015, pp. 19 y 21.

30 Conferencia Intergubernamental.

31 Informe de evolución de 2015. El mismo informe hizo hincapié en que los resultados relativos a investigaciones, persecuciones y condenas en firme en casos de corrupción se limitan a casos de nivel bajo a nivel medio. También señaló que en un elevado porcentaje de las investigaciones sobre las denuncias de delitos de corrupción nunca se llegan a producir acusaciones. Añadió que hasta la fecha no se habían dictado condenas definitivas en casos de corrupción de alto nivel y que las investigaciones financieras aún no se empleaban sistemáticamente en los casos de corrupción, así como que en ningún caso de corrupción se había ordenado la confiscación de activos y que, con respecto al cumplimiento de la ley, la capacidad institucional y operativa de los fiscales, los jueces y la policía para luchar contra la corrupción era insuficiente (p. 14).

Aún no se ha aprovechado al máximo el potencial de emplear la gestión descentralizada para reforzar la capacidad administrativa

38

En el caso de Montenegro, la Comisión contrató y ejecutó la mayor parte de los proyectos del IAP I de forma centralizada. Los reglamentos financieros y del IAP disponen que la gestión de los fondos preadhesión sea transferida a los países candidatos a la ampliación a fin de prepararlos para su futura gestión de los fondos estructurales y agrícolas de la UE. De conformidad con los reglamentos, durante el período 2012-2013 Montenegro pidió a la Comisión que descentralizara la gestión de los fondos del IAP I y creara las estructuras operativas necesarias para ello. Tras comprobar que se habían cumplido los requisitos para la gestión descentralizada, la Comisión concedió al Montenegro la responsabilidad de gestionar el 12 % del total de las asignaciones del IAP I para el país. Esto supuso un total de 22,7 millones de euros para los proyectos de transporte y medio ambiente y 5,6 millones de euros para los proyectos de empleo e inclusión social. La solicitud de Montenegro para la gestión descentralizada de las asignaciones del IAP II se refiere a un mayor porcentaje de los fondos.

39

Además de aumentar el grado de responsabilidad con respecto a los proyectos financiados por la UE, este tipo de gestión puede suponer una valiosa creación de capacidad en las estructuras operativas. Esto es así porque en los primeros años de gestión descentralizada la Comisión lleva a cabo comprobaciones detalladas y minuciosas del trabajo de las estructuras operativas en todas las fases de la contratación y la ejecución de cada proyecto. La difusión de las buenas prácticas de gestión de proyectos acumuladas en las estructuras del IAP al resto de la administración pública de Montenegro encargada de los mismos ámbitos puede ser una forma potencialmente eficaz de reforzar la capacidad administrativa.

40

Sin embargo, el refuerzo de la capacidad administrativa no estaba incluido como un objetivo cuando se aprobaron los reglamentos relativos a la gestión descentralizada. Esto significa que la Comisión no ha animado a las autoridades nacionales a estudiar cómo desarrollar activamente buenas prácticas en las estructuras creadas para la gestión descentralizada y emplearlas después para crear capacidades en el resto de la administración pública. El Tribunal también consideró el riesgo de que, como se observó en el caso de otro país en fase de preadhesión[32], las estructuras operativas del IAP se conviertan en organizaciones paralelas al resto de la administración pública.

32 Véanse los apartados 54 y 55 del Informe especial n.º 11/2016 del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «Strengthening administrative capacity in the former Yugoslav Republic of Macedonia: limited progress in a difficult context» (http://eca.europa.eu).

Conclusiones y recomendaciones

41

El objetivo de la fiscalización era evaluar si la asistencia preadhesión de la UE, tanto financiera como no financiera, durante el período 2007-2013 contribuyó de manera efectiva a reforzar la capacidad administrativa de Montenegro. El Tribunal concluyó que, a pesar de los lentos avances observados en varios ámbitos clave, la ayuda de preadhesión de la UE ha permitido reforzar la capacidad administrativa de Montenegro. Sin embargo, en doce de los diecinueve proyectos financiados por el IAP y fiscalizados por el Tribunal, la eficacia de la ayuda se vio reducida por el hecho de que las autoridades montenegrinas no utilizaron plenamente o no dieron continuidad a algunas de las realizaciones obtenidas en relación con la creación de capacidad. El Tribunal formula cinco recomendaciones en los apartados 42 a 47 que la Comisión puede tener en cuenta a la hora de ejecutar el IAP II. La Comisión debería además tener en cuenta estas recomendaciones en la revisión intermedia del IAP II en 2017.

42

El Tribunal constató que los proyectos fiscalizados abordaron necesidades importantes de creación de capacidad, por ejemplo, apoyando con éxito los cambios legislativos y la creación de instituciones y proporcionando formación. En la mayoría de los casos, los proyectos fiscalizados estuvieron debidamente coordinados y tuvieron en cuenta el trabajo llevado a cabo por otros donantes. Sin embargo, el Tribunal halló ejemplos de solapamiento o en los que se podría haber mejorado el intercambio de información entre los proyectos del IAP que solo se aplicaban a Montenegro y los proyectos que abarcaban varios países en fase de preadhesión (véanse los apartados 17 a 20).

Recomendación 1 — Mejorar la coordinación de las actuaciones dirigidas a reforzar la capacidad

La Comisión debería garantizar que las actuaciones para la creación de capacidad financiadas tanto a escala nacional como a escala regional abordan las necesidades prioritarias, tienen plenamente en cuenta otro tipo de ayudas ya concluidas, en curso o previstas y se comunican adecuadamente a los posibles participantes. En el marco del IAP II, la Comisión debería supervisar de cerca la pertinencia de las actuaciones orientadas a la creación de capacidad y mejorar la coordinación entre las actuaciones nacionales y regionales.

43

En general, los proyectos fiscalizados produjeron las realizaciones previstas en materia de creación de capacidad, aunque en algunos casos los beneficiarios no utilizaron dichas realizaciones plenamente o las autoridades nacionales no les dieron continuidad para garantizar su sostenibilidad. Así pues, la eficacia general de los proyectos fiscalizados en el ámbito del refuerzo de la capacidad administrativa se vio reducida porque las mejoras potenciales que ofrecían no siempre se llegaron a materializar. La falta de utilización o continuidad apropiadas de los proyectos del IAP se explica, entre otras causas, por actuaciones de las autoridades nacionales como las de no garantizar la disponibilidad del personal adecuado, no aprobar la legislación requerida para permitir la utilización de las realizaciones o no conceder la independencia necesaria a las instituciones creadas (véanse los apartados 21 a 24).

44

En general, el Tribunal observó que en muchos casos la falta de avances en el refuerzo de la capacidad administrativa en ámbitos clave se debía a la falta de compromiso por parte de las autoridades nacionales. La mayoría de los proyectos fiscalizados por el Tribunal no establecían una exigencia clara de que las autoridades nacionales continuaran y capitalizaran las inversiones del IAP (véanse los apartados 31 a 33).

Recomendación 2 — Mejorar el compromiso de utilizar las realizaciones y darles continuidad

A la hora de programar la ayuda de preadhesión de la UE en el marco del IAP II, la Comisión debería exigir a las autoridades nacionales que se comprometan activamente a utilizar las realizaciones de los proyectos del IAP y darles continuidad para garantizar su sostenibilidad. Durante la ejecución de los proyectos financiados por el IAP II, la Comisión debería supervisar de cerca las medidas tomadas por las autoridades nacionales para cumplir con los compromisos adquiridos en este sentido a fin de conceder un margen de tiempo suficiente para aplicar medidas correctoras antes de que se cierren los proyectos. La Comisión debería tener en cuenta si los compromisos se han cumplido al decidir en qué ámbitos invertir la futura ayuda de preadhesión.

45
El Tribunal observó que, aunque la Comisión supervisara los avances en el refuerzo de la capacidad administrativa, no había suficiente información comparable sobre el progreso conseguido a lo largo del tiempo (véanse los apartados 25 a 28).

Recomendación 3 — Crear mejores herramientas para medir los avances en el refuerzo de la capacidad administrativa

La Comisión debería:

i) apoyarse en la presentación experimental de datos del informe de situación de 2015 para el informe de 2016, y en la revisión de la medición del punto de partida de la PAR llevada a cabo en 2015;

ii) examinar si estas iniciativas podrían ampliarse a otros ámbitos pertinentes como los transportes y el medio ambiente.

46
Los mecanismos establecidos para el diálogo político han funcionado correctamente, aunque en ámbitos importantes de la reforma de la administración pública, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción, los resultados se están logrando a un ritmo muy lento. La Comisión cuenta con instrumentos de impulso de la reforma, pero a veces no está claro, por ejemplo, en el caso de la cláusula de «equilibrio general», de qué manera se aplicarán si las nuevas leyes e instituciones no obtienen resultados en ámbitos clave como la lucha contra la corrupción (véanse los apartados 34 a 37).

Recomendación 4 — Hacer pleno uso de los instrumentos de impulso para apoyar el progreso de la reforma

La Comisión debería fomentar el progreso de la reforma mediante:

i) el pleno uso de todos los instrumentos a disposición como parte del proceso de negociación de la adhesión para apoyar el progreso de la reforma, y

ii) una actitud transparente al hacer uso o referencia a la «cláusula de equilibrio general».

47
La Comisión descentralizó la gestión del 12 % de los fondos del IAP I y la transfirió a las autoridades montenegrinas. El Tribunal observó que la gestión descentralizada de los fondos de la UE constituye una herramienta potencialmente útil para reforzar la capacidad administrativa a través de la transferencia de conocimientos que no se aprovechó en el marco del IAP I (véanse los apartados 38 a 40).

Recomendación 5 — Emplear la gestión descentralizada para difundir buenas prácticas administrativas

Una vez establecidos los ejemplos de buenas prácticas en las estructuras operativas concebidas para descentralizar la gestión, la Comisión debería instar a las autoridades nacionales a emular dichas prácticas en otros ámbitos de la administración, como, por ejemplo, fomentar la delegación de decisiones en el nivel adecuado y consolidar los sistemas de control interno.

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 12 de julio de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Fechas clave en las relaciones entre la UE y Montenegro

1999	•	26 de mayo — Proceso de estabilización y asociación para los países del sudeste de Europa.
2000	•	24 de enero — El Consejo aprueba las directrices de negociación para el Acuerdo de estabilización y asociación.
2003	•	21 de junio — Cumbre UE-Balcanes Occidentales celebrada en Salónica en la que la UE reitera su apoyo a la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales.
2006	•	3 de junio — El Parlamento montenegrino declara la independencia tras el referéndum del 21 de mayo.
2007	•	22 de enero — El Consejo aprueba una Asociación Europea con Montenegro.
	•	15 de octubre — Se firma en Luxemburgo el Acuerdo de estabilización y asociación (AEA).
	•	28 de diciembre — Se firma un acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio.
2008	•	1 de enero — El acuerdo interino, el acuerdo de facilitación de visados y el acuerdo de readmisión entran en vigor.
	•	15 de diciembre — Montenegro solicita su adhesión a la Unión Europea.
2009	•	19 de diciembre — Se concede el régimen de exención de visado para viajar al espacio Schengen.
2010	•	1 de mayo — El AEA entra en vigor.
	•	9 de noviembre — La Comisión recomienda conceder a Montenegro el estatuto de país candidato.
	•	17 de diciembre — El Consejo acuerda conceder a Montenegro el estatuto de país candidato.
2011	•	12 de octubre — La Comisión recomienda iniciar las negociaciones para la adhesión.
	•	9 de diciembre — El Consejo inicia el proceso de adhesión con Montenegro.
2012	•	26 de junio — El Consejo Europeo respalda la recomendación de la Comisión e inicia las negociaciones para la adhesión.
	•	29 de junio — Las negociaciones para la adhesión comienzan y la Conferencia de Adhesión aprueba el marco de negociación.
	•	18 de diciembre — Apertura y cierre provisional del primer capítulo de negociación (capítulo 25 — Ciencia e investigación).
2013	•	16 de abril — Apertura y cierre provisional del capítulo 26 — Educación y cultura.
	•	27 de junio — Se concluyen las reuniones de escrutinio.
	•	18 de diciembre — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 5 — Contratación pública, el capítulo 6 — Derecho de sociedades, el capítulo 20 — Política de empresas y política industrial, el capítulo 23 — Sistema judicial y derechos fundamentales y el capítulo 24 — Justicia, libertad y seguridad.
2014	•	31 de marzo — Apertura del capítulo 7 — Legislación en materia de propiedad intelectual y el capítulo 10 — Sociedad de la información y medios de comunicación.
	•	7 de mayo — Se concluye el proceso de escrutinio (se presenta el último informe de escrutinio al Consejo).
	•	24 de junio — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 4 — Libre circulación de capitales, el capítulo 31 — Política exterior, de seguridad y de defensa y el capítulo 32 — Control financiero.
	•	16 de diciembre — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 18 — Estadísticas, el capítulo 28 — Protección de los consumidores y de la salud, el capítulo 29 — Unión aduanera y el capítulo 33 — Disposiciones financieras y presupuestarias.
2015	•	30 de marzo — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 16 — Fiscalidad y el capítulo 30 — Relaciones exteriores.
	•	22 de junio — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 9 — Servicios financieros y el capítulo 21 — Redes transeuropeas.
	•	21 de diciembre — Inicio de las negociaciones sobre el capítulo 14 — Política de transportes y el capítulo 15 — Energía.

Fuente: Comisión Europea.

Anexo II

Proyectos fiscalizados

N.º	Título del proyecto	N.º del contrato	Comprometido (euros)
Adjudicación de contratos públicos			
1.	Desarrollo y refuerzo adicionales del sistema de adjudicación de contratos públicos de Montenegro	205-748	1 080 017
2.	Apoyo a la Mejora de las Instituciones Públicas y los Sistemas de Gestión (SIGMA)	253-091 296-874 319-423	10 000 000 2 458 035 9 834 337
3.	Formación sobre contratación pública en los Balcanes Occidentales y Turquía	248-580	3 962 000
Corrupción			
4.	Apoyo a la aplicación de la estrategia y el plan de acción de lucha contra la corrupción	297-271	643 419
5.	Corrupción en el Gobierno local: ¡tolerancia cero!	306-428	211 454
Control interno			
6.	Refuerzo de los sistemas de gestión y control para la ayuda financiera de la UE en Montenegro	252-719	2 000 000
7.	Refuerzo de la gestión de los fondos de la UE y los procedimientos administrativos generales	327-819	1 261 500
Auditoría externa			
8.	Refuerzo de la entidad fiscalizadora superior (EFSI) de Montenegro	234-548	837 384
9.	Control de la calidad de las auditorías en la EFSI de Montenegro	338-180	236 138
Iniciativa para el refuerzo de capacidades			
10.	Asistencia técnica para la reforma del autogobierno local	229-836	638 950
11.	Refuerzo de capacidades y apoyo al autogobierno local para la aplicación de las subvenciones para el desarrollo municipal	282-481	1 065 900
ReSPA			
12.	Puesta en marcha de la ReSPA y organización de actividades de la ReSPA	256-128	2 400 000
13.	Puesta en marcha de la ReSPA y organización de actividades de la ReSPA	331-241	3 500 000
Transporte			
14.	Asistencia técnica para el sector de los transportes	233-959	1 160 668
15.	Asistencia técnica para el desarrollo institucional de la Dirección de Ferrocarriles de Montenegro	289-223	139 684
16.	Reconstrucción de parte de la carretera Crkvicko Polje-Nikovici	256-594	789 807
Medio ambiente			
17.	Apoyo a la gestión medioambiental	258-795	912 465
18.	Redacción de borradores de documentos legales en el ámbito de los servicios públicos y la gestión de residuos	290-255	155 055
19.	Mejora de la gestión de residuos en Danilovgrad	256-597	983 193

Fuente: Comisión Europea.

Respuestas de la Comisión

33

Resumen

VIII

La Comisión señala que el diálogo político puede alentar las reformas, pero la responsabilidad del control del proceso de reforma recae en las autoridades nacionales.

La Comisión subraya además la importancia de priorizar la calidad frente a la rapidez en el proceso de reforma.

La posición de la Comisión es que la utilización de la cláusula de equilibrio se encuentra suficientemente definida en el marco de negociación.

El uso de instrumentos para la gestión del proceso de adhesión, incluida la cláusula de equilibrio global, se basa en una amplia evaluación de las deficiencias existentes y en la medida en que el país está avanzando con relación a las expectativas.

Observaciones

Recuadro 2 — Ejemplos de coordinación insuficiente entre proyectos del IAP

Proyectos 1, 2 y 3

La Comisión señala que, teniendo en cuenta el pequeño tamaño de la Administración montenegrina y la fase inicial en que se encuentra la creación del sistema de contratación pública en Montenegro, no ha podido evitar ciertos solapamientos complementarios entre las diferentes acciones de formación.

Proyectos 12 y 13

La Comisión señala que durante la última parte del periodo auditado, la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA) consiguió reorientarse y pasó de ser un centro de formación a ser un centro regional de promoción del diálogo político a través de estudios comparativos e investigación regional, revisiones por pares, escuelas de verano, seminarios nacionales, programas de movilidad y visitas de estudio, redes temáticas, etc. En este contexto, Montenegro se ha beneficiado de la interacción entre representantes gubernamentales en los diferentes eventos organizados por la ReSPA, así como de los estudios comparativos realizados.

Desde 2013, la organización adoptó un enfoque más estratégico y de alto nivel dirigido exclusivamente a altos funcionarios y responsables políticos.

Recuadro 3 — Ejemplos de realizaciones no utilizadas plenamente por los beneficiarios

Proyecto 4

La Comisión señala que la Agencia de Lucha contra la Corrupción (ACA) se creó el 1 de enero de 2016. La Agencia usa actualmente la plataforma para la gestión del riesgo en materia de integridad como modelo para el desarrollo de una nueva versión de sistema informático, dado que todos los módulos del sistema informático de la ACA, incluido el módulo de planes de integridad, deben desarrollarse de acuerdo con unas normas unificadas.

Proyecto 19
La Comisión señala que existe cierto número de contenedores almacenados para la posible sustitución de contenedores en uso, dado que siempre es necesario disponer de existencias de contenedores sin utilizar.

Recuadro 4 — Ejemplos de realizaciones que no fueron continuadas por las autoridades nacionales

El proyecto 14 ha contribuido con éxito
La Comisión subraya que es importante señalar, asimismo, que la demora en la aplicación del Acuerdo sobre una Zona Europea Común de Aviación (ZECA) también se debe al retraso en la ratificación por parte de algunos Estados miembros (firmado en 2006, el Acuerdo y aún no ha entrado en vigor). En general, el nivel de preparación de Montenegro en este ámbito ha sido evaluado muy positivamente por la Comisión. La última visita de evaluación de la ZECA realizada en octubre de 2015 constató que Montenegro cumple los requisitos de la fase I del Acuerdo ZECA.

28
La Comisión señala que la nueva metodología de presentación de informes englobará el transporte y el medio ambiente a partir de 2016.

37
La posición de la Comisión es que la utilización de la cláusula de equilibrio se encuentra suficientemente definida en el marco de negociación.

El uso de la cláusula de equilibrio global se basa en una amplia evaluación de las deficiencias existentes y en la medida en que el país está avanzando con relación a las expectativas. En el caso de la cláusula de equilibrio global, se han abordado los problemas concretos planteados en 2014, tras recordar la Comisión a las autoridades montenegrinas la existencia de la cláusula.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1 — Mejorar la coordinación de las actuaciones dirigidas a reforzar la capacidad
La Comisión acepta la recomendación 1.

Recomendación 2 — Mejorar el compromiso de utilizar las realizaciones y darles continuidad
La Comisión acepta la recomendación 2.

45
Los informes han reflejado siempre un progreso de un año a otro. La recopilación de varios informes posteriores permitió efectuar comparaciones a lo largo de periodos de tiempo más largos. Mediante la introducción de la nueva metodología de presentación de informes en 2015 y la mayor atención prestada al estado de preparación, además de los progresos respecto del año anterior, las comparaciones relativas a periodos de tiempo más largos en los ámbitos cubiertos se llevarán a cabo de forma incluso más sencilla.

Recomendación 3 — Crear mejores herramientas para medir los avances en el refuerzo de la capacidad administrativa

La Comisión acepta la recomendación 3.

La Comisión seguirá aplicando su nueva metodología de presentación de informes y la hará extensiva a otros ámbitos en 2016. Esto permitirá realizar una mejor comparación entre países así como a lo largo del tiempo en los ámbitos cubiertos. La nueva metodología englobará el transporte y el medio ambiente a partir de 2016.

La evaluación que permite esta nueva metodología, aunque tiene en cuenta elementos cuantitativos, sigue siendo principalmente cualitativa. Esto es necesario a fin de ofrecer una imagen realista de todos los elementos que resultan pertinentes para evaluar la situación en un ámbito específico.

46

La Comisión señala que el diálogo político puede alentar las reformas, pero la responsabilidad del control del proceso de reforma recae en las autoridades nacionales.

La Comisión subraya, además, la importancia de priorizar la calidad frente a la rapidez en el proceso de reforma.

La posición de la Comisión es que la utilización de la cláusula de equilibrio se encuentra suficientemente definida en el marco de negociación.

El uso de instrumentos para la gestión del proceso de adhesión, incluida la cláusula de equilibrio global, se basa en una amplia evaluación de las deficiencias existentes y en la medida en que el país está avanzando con relación a las expectativas.

Recomendación 4 — Hacer un mejor uso de los instrumentos de impulso para apoyar el progreso de la reforma

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 4.

i. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el uso de todos los instrumentos políticos que están a su disposición es esencial para el proceso de adhesión. La Comisión considera que esto ya se hace, pero el compromiso adquirido con la credibilidad del proceso hace que la Comisión priorice la calidad de las reformas frente a la rapidez. Es importante subrayar en este contexto que, en particular, la rapidez de las reformas está bajo el control de las autoridades montenegrinas.

ii. La Comisión considera que actúa con transparencia en su referencia a la cláusula de equilibrio o en su uso.

El marco de negociación, que regula qué es un proceso intergubernamental, establece muy claramente las condiciones de aplicación de la cláusula de equilibrio global (véase *infra*). Es importante subrayar que los Estados miembros deciden acerca del uso de la cláusula de equilibrio sobre la base de una propuesta de la Comisión. El marco de negociación también se refiere al uso de la cláusula de equilibrio tras haber agotado todas las demás medidas disponibles. Por tanto, la Comisión no puede aceptar esta parte de la recomendación.

El texto pertinente del marco de negociación afirma: «Conviene mantener un equilibrio global en el avance de las negociaciones en todos los capítulos. Dado el vínculo existente entre los capítulos "Poder judicial y derechos fundamentales" y "Justicia, libertad y seguridad", por una parte, y los valores en que se fundamenta la Unión, por otra parte, así como la importancia de dichos capítulos para la aplicación generalizada del acervo, en caso de que los avances en dichos capítulos vayan notablemente rezagados respecto del avance global de las negociaciones, la Comisión, tras haber agotado todas las demás posibilidades de acción, por propia iniciativa o a petición de un tercio de los Estados miembros, propondrá que queden en suspenso sus recomendaciones de apertura o cierre de otros capítulos de negociación, y adaptará los trabajos preparatorios conexos, según proceda, hasta que se aborde ese desequilibrio. A continuación, el Consejo decidirá por mayoría cualificada sobre esa propuesta y sobre las condiciones para el levantamiento de las medidas adoptadas. En la Conferencia Intergubernamental, los Estados miembros actuarán conforme a la decisión del Consejo, sin perjuicio del requisito general de unanimidad exigido en dicha Conferencia».

Recomendación 5 — Emplear la gestión descentralizada para difundir buenas prácticas administrativas

La Comisión acepta la recomendación 5.

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).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM)/Inicio de la fiscalización	27.1.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	23.5.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	12.7.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	28.7.2016

En el presente informe el Tribunal examina si el apoyo de la Comisión a Montenegro ha contribuido eficazmente a reforzar su capacidad administrativa para preparar su adhesión a la UE. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que, a pesar de los lentos avances observados en varios ámbitos clave, la ayuda de preadhesión de la UE ha permitido reforzar la capacidad administrativa durante el período auditado (2007-2013). Si bien el apoyo financiero y no financiero de la UE ha permitido abordar necesidades importantes de creación de capacidad, el Tribunal observó que en muchos casos la falta de compromiso por parte de las autoridades nacionales provocaba que las realizaciones no se utilizaran y que no se obtuviera el impacto previsto. El Tribunal recomienda a la Comisión una serie de vías para mejorar los resultados.

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones