ES 2016 N.º 21

Informe Especial

Ayuda de preadhesión de la UE destinada al refuerzo de la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales: una fiscalización de síntesis

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 978-92-872-5705-5	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/094655	QJ-AB-16-022-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5699-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/0384	QJ-AB-16-022-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5682-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/120863	QJ-AB-16-022-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.
Para utilizar o reproducir las fotografías 1 y 2 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor

ES 2016 N.º 21

Informe Especial

Ayuda de preadhesión de la UE destinada al refuerzo de la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales: una fiscalización de síntesis

(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 el ámbito de acciones exteriores, seguridad y justicia. La auditoría fue dirigida por Istvan Szabolcs Fazakas (Miembro del Tribunal), con la asistencia de Márton Baranyi (Agregado del gabinete); Francis Joret y Sabine Hiernaux-Fritsch (apoyo y control de calidad); Dennis Wernerus, (Jefe de tarea); y los auditores Nicola Berloco, Balazs Kaszap, Alina Milasiute, Thomas Haellstroem y Nikolaos Zompolas.

De izquierda a derecha: A. Milasiute, N. Berloco, I. S. Fazakas, M. Baranyi, D. Wernerus, T. Haellstroem.

Índice

Apartados

Abreviaciones

I - XII **Resumen**

1-9 **Introducción**

10-14 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

15-64 **Observaciones**

15-40 **Parte I — ¿Gestionó bien la Comisión el IAP en los Balcanes Occidentales?**

16-19 Durante el IAP I los objetivos no siempre eran específicos y medibles

20-23 Los programas y proyectos se basaban en las necesidades, pero algunas evaluaciones de beneficiarios presentaban importantes deficiencias

24-26 El proceso de absorción de los fondos del IAP en ocasiones se veía obstaculizado por una escasa capacidad administrativa

27-29 La Comisión no aplicó sistemáticamente condiciones estrictas

30-37 En general, la Comisión fue eficaz al supervisar la ejecución y parcialmente eficaz en el seguimiento de las evaluaciones

38-40 A pesar de importantes deficiencias de los beneficiarios, la Comisión apoyó con eficacia la coordinación de los donantes

41-64 **Parte II — ¿Reforzó el IAP la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales?**

42 La Comisión produjo realmente las realizaciones previstas

43-58 El IAP en los ámbitos del Estado de Derecho y la reforma de la administración pública fue parcialmente sostenible

59-64 En el diálogo político se abordó la capacidad administrativa

Índice

65-75 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Claves para entender las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

Anexo II — Muestra de auditoría de proyectos nacionales del IAP I

Anexo III — Muestra de auditoría de programas regionales del IAP I

Respuestas de la Comisión

Abreviaciones

05

AEA: Acuerdo de Estabilización y Asociación

BIRN: *Balkan Investigative Reporting Network*

CCR: Consejo de Cooperación Regional

CIJ: Corte Internacional de Justicia

DIPP: Documento Indicativo de Planificación Plurianual

IAP: Instrumento de Ayuda de Preadhesión (I: 2007-2013, II: 2014-2020)

MIBO: Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales

RCSNU: Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

ReSPA: Escuela Regional de Administración Pública

ROM: Seguimiento orientado a los resultados

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SIGMA: Apoyo a la Mejora de la Gobernanza y de la Gestión

TCE: Tribunal de Cuentas Europeo

Resumen

I

Desde 2007 hasta 2014 la ayuda financiera de la UE a los países de los Balcanes Occidentales a través del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) ascendió a 5 100 millones de euros y fue asignada en el marco de programas nacionales y regionales. Aproximadamente una cuarta parte de la financiación de los programas nacionales se destinó a reforzar las capacidades administrativas en los sectores clave del Estado de Derecho y a la reforma de la administración pública. Además, el diálogo político contribuyó al refuerzo de la capacidad administrativa en los seis países de los Balcanes Occidentales, beneficiarios legales y financieros del IAP.

II

El Tribunal ha evaluado si el IAP fue gestionado eficazmente por la Comisión en los Balcanes Occidentales y si en realidad reforzó la capacidad administrativa en la región. La evaluación abarcó principalmente el período de programación 2007-2013, pero también tuvo en cuenta los cambios registrados en el nuevo período de programación (2014-2020).

III

Una característica específica de esta fiscalización de síntesis es que el Tribunal ha evaluado principalmente los datos de anteriores informes especiales y de las evaluaciones de la Comisión, si bien también ha valorado la totalidad del proceso de programación del IAP (parte I) y ha examinado cincuenta y dos proyectos nacionales y tres programas regionales (parte II).

IV

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda de preadhesión de la UE fue en general eficaz, y que el IAP I permitió reforzar en parte la capacidad administrativa en la región, a pesar de las considerables deficiencias inherentes a las autoridades nacionales en los Balcanes Occidentales.

V

Por lo que se refiere a la gestión de la Comisión, los objetivos del IAP I no siempre eran específicos y medibles. Los programas y proyectos se basaban en las necesidades, pero las evaluaciones de algunos beneficiarios en el sector del Estado de Derecho pusieron de manifiesto importantes deficiencias. La absorción de los fondos del IAP I se vio obstaculizada por la escasa capacidad administrativa de algunos países y, en el caso de la ejecución descentralizada, por los rigurosos requisitos que implica la gestión de los fondos de la UE.

VI

Por lo que se refiere al IAP I, la Comisión no aplicó sistemáticamente condiciones estrictas ni realizó un seguimiento de las mismas. A pesar de algunas deficiencias en sus informes sobre el seguimiento orientado a los resultados, la Comisión llevó a cabo una supervisión eficaz de la ejecución de los proyectos del IAP, mientras que su seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones del IAP resultó parcialmente eficaz. Por último, a pesar de importantes deficiencias de los beneficiarios, la Comisión fue capaz de apoyar la coordinación de los donantes.

Resumen

VII

Por lo que se refiere a la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales, el IAP logró en general las realizaciones estipuladas contractualmente, y su apoyo al Estado de Derecho y a la reforma de la administración pública fue parcialmente sostenible.

VIII

En el caso de los proyectos relativos al Estado de Derecho, la Comisión no aplicó la condicionalidad en su justa medida, y se aportó relativamente poca financiación del IAP I en elementos fundamentales del Estado de Derecho, como la libertad de prensa, la fiscalía y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. La falta de voluntad política para reformar las instituciones y la insuficiencia de medios presupuestarios y de personal de los beneficiarios, así como la escasa coordinación, afectaron también a la sostenibilidad de los proyectos.

IX

En el ámbito de la reforma de la administración pública, la Comisión consiguió convertir muchas realizaciones de proyectos en resultados sostenibles y aunque no fuera un objetivo explícito del IAP, podría haber alentado más a los beneficiarios a utilizar este instrumento como herramienta de aprendizaje en el resto de su administración pública.

X

La mejora de la cooperación regional y el refuerzo de la capacidad administrativa en el conjunto de la región reviste gran importancia y cuenta con el respaldo de la Comisión, en particular a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales. Sin embargo, durante el período examinado, el Consejo de Cooperación Regional no tuvo una repercusión significativa sobre el terreno. En cuanto a la Escuela Regional de Administración Pública (ERAP), era demasiado pronto para determinar si había mejorado la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales.

XI

El diálogo político en los Balcanes Occidentales tuvo un impacto limitado en el Estado de Derecho en varios casos y logró algunos avances en la reforma de la administración pública.

XII

En el informe se formulan una serie de recomendaciones concretas medibles tanto para mejorar la fijación de objetivos y la concepción y ejecución de proyectos del IAP en los Balcanes Occidentales, como para fomentar la asunción de un mayor compromiso por las autoridades nacionales de los seis países de los Balcanes Occidentales de cara a reforzar su capacidad administrativa.

Introducción

01

Desde la adhesión de Croacia en 2013, la política de ampliación a los Balcanes Occidentales de la UE se ha centrado en seis países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo *, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia (véase la ***ilustración 1***).

* Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la RCSNU 1244 y con el dictamen de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Ilustración 1

Mapa político de los Balcanes Occidentales

* Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la RCSNU 1244 y con el dictamen de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo.

Fuente: Comisión Europea.

02

Tras una crisis política y económica en la década de los ochenta y el auge del nacionalismo, en la década de los noventa Yugoslavia sufrió un desmembramiento en las fronteras de la república, dividiéndose primero en cinco países, lo cual originó varios conflictos armados. Posteriormente Montenegro (en 2006) y Kosovo (en 2008) también declararon la independencia. En el caso de Albania, fue una dictadura comunista completamente aislada hasta 1991 y tuvo que desarrollar su administración pública a partir de cero. Aunque a lo largo de su historia estos seis países europeos hayan sufrido graves conflictos étnicos, políticos y económicos, todos aspiran a incorporarse a la UE donde tienen unas miras comunes. Así, los seis países de los Balcanes Occidentales son *candidatos o candidatos potenciales* a la adhesión a la UE (véase el ***cuadro 1*** y el ***recuadro 1***).

Cuadro 1

Estatuto de los países de los Balcanes Occidentales con miras a su adhesión a la UE

	Estatuto de candidato (desde año)	Estatuto negociaciones de adhesión
Albania	2014	Sin negociaciones
Bosnia y Herzegovina	*Candidato potencial*	Sin negociaciones
Kosovo	*Candidato potencial*	Sin negociaciones
antigua República Yugoslava de Macedonia	2005	Sin negociaciones
Montenegro	2010	22 capítulos en curso, dos cerrados
Serbia	2012	Dos capítulos en curso

Fuente: Comisión Europea.

Recuadro 1

Proceso de adhesión a la UE

Los principios, políticas, leyes, prácticas, obligaciones y objetivos vigentes en la UE se conocen a menudo en las instituciones europeas como el «acervo». Eje central de las negociaciones de adhesión, el acervo se compone de 35 capítulos de adhesión diferentes que han de negociarse entre la UE y cada país candidato. Por ejemplo, el capítulo número 23 se refiere al poder judicial y los derechos fundamentales, mientras que el capítulo número 24 atañe a la justicia, la libertad y la seguridad.

Las conferencias intergubernamentales son los organismos encargados de tomar decisiones sobre la apertura y el cierre provisional de los capítulos, de acuerdo con un marco de negociación acordado por el Consejo. A partir de 2012 y 2014, Montenegro y Serbia, respectivamente, empezaron a reunirse en estas conferencias. El Consejo no adoptó una decisión sobre la creación de un marco de negociación para la adhesión de Albania y la antigua República Yugoslava de Macedonia, por lo que no se inició ninguna conferencia intergubernamental con ellos. Al ser solo países candidatos potenciales, Bosnia y Herzegovina y Kosovo no pudieron optar a iniciar las negociaciones de adhesión.

03
La finalidad de la UE de incorporar a estos países ha constituido la piedra angular de las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales desde el año 2000 (véase el ***anexo I***). A partir de 2007, la Comisión comenzó a facilitarles ayuda financiera a través del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP)[1], como se refleja para el IAP I en la ***ilustración 2***.

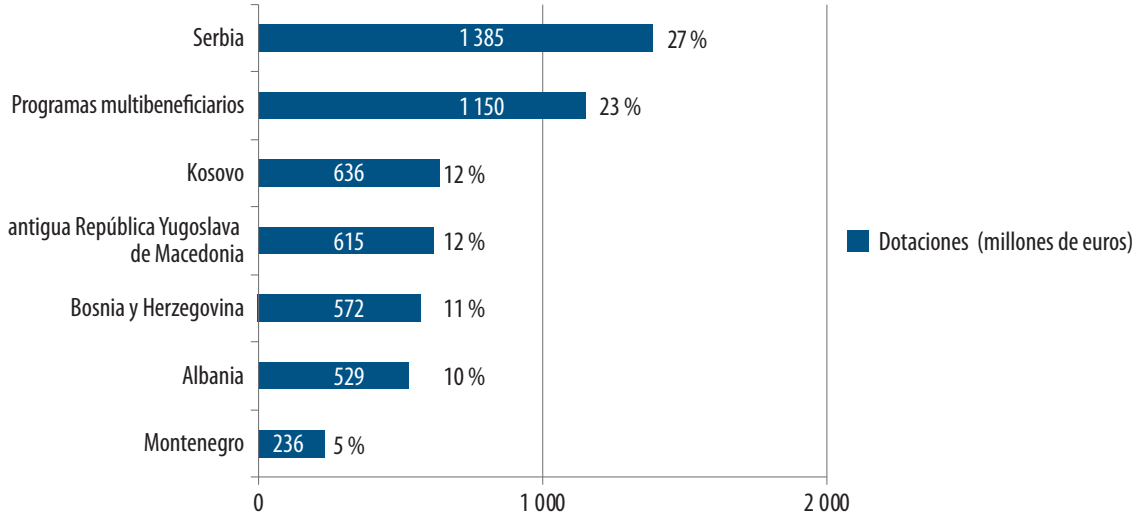
04
Dentro de cada programa del IAP, la UE apoyó diversos sectores, como el Estado de Derecho[2], la reforma de la administración pública, el medio ambiente, el transporte, el desarrollo rural y el desarrollo social. Asimismo, respaldó programas transfronterizos y multibeneficiarios para los seis países de los Balcanes Occidentales como región.

1 Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP I) (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82) y Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) (DO L 77 de 15.3.2014, p. 11).

2 Derechos fundamentales, justicia y asuntos de interior, incluida la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

Ilustración 2

Asignaciones del IAP I a los Balcanes Occidentales (2007-2013)



Nota: Los porcentajes han sido redondeados.
Fuente: Comisión Europea, 31 de diciembre de 2015.

05
El apoyo del IAP al Estado de Derecho en los países beneficiarios tenía como objetivo que un amplio conjunto de organismos estatales sensibles, como los ministerios, las agencias, las fuerzas policiales y el poder judicial, tuvieran más en cuenta los derechos fundamentales y el acervo de la UE. El IAP también contribuyó a garantizar la elaboración y aprobación de una legislación nacional mejorada.

06
El apoyo del IAP a la reforma de la administración pública, incluida la gestión de las finanzas públicas, también abordaba aspectos como la selección de personal basada en el mérito y la formación de calidad en la administración pública, así como el ciclo presupuestario completo, que incluye la recaudación de impuestos, la presupuestación, la contratación pública, el control financiero interno del sector público, la auditoría externa y la producción de estadísticas.

07
Además la Comisión apoyó, a través de la concepción de los programas regionales, las actividades de organizaciones regionales como el Consejo de Cooperación Regional (CCR), la Escuela Regional de Administración Pública (ERAP), así como las intervenciones a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO). A pesar de que el MIBO no tenía como principal objetivo reforzar la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales, contribuyó a ello.

08
Los informes anuales de situación de la Comisión evalúan los avances de los países candidatos y candidatos potenciales hacia la adhesión a la UE. Concretamente en relación con los Balcanes Occidentales, estos informes mencionan la predominancia de la corrupción y la delincuencia organizada, así como insuficiencias en cuanto a la independencia del poder judicial[3]. La Comisión supervisa la situación en cada país a través de visitas de supervisión y de expertos, y también de reuniones de diálogo político.

09
En las «Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea» se exponía que ningún país se incorpore a la UE antes de 2020[4]. Sin embargo, con este nuevo calendario y habida cuenta de que los países de los Balcanes Occidentales ya son socios importantes desde el punto de vista estratégico, la Comisión tiene la oportunidad de alcanzar objetivos estratégicos a largo plazo y de preparar una futura adhesión a la UE, no sólo como países individuales, sino también como región, en el marco de un proceso armonizado y de un enfoque regional coordinado[5].

3 Véanse los informes de situación sobre Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, 2012-2015.

4 Discurso inaugural del presidente candidato Juncker en la sesión inaugural del Parlamento Europeo, 15 de julio de 2014, apartado 9.

5 Véanse las conclusiones del Consejo sobre la ampliación y el proceso de estabilización y asociación, 15356/15, 15 de diciembre de 2015.

Alcance y enfoque de la fiscalización

10

Teniendo en cuenta las observaciones de anteriores informes especiales, el objetivo del Tribunal era evaluar si la Comisión había contribuido al refuerzo de la capacidad administrativa en la región de los Balcanes Occidentales a través del programa IAP. Se plantearon dos preguntas principales:

a) ¿Gestionó bien la Comisión el IAP en los Balcanes Occidentales?

b) ¿Reforzó el IAP la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales?

11

El alcance de la fiscalización era el período 2007-2013 (IAP I), pero también se tuvieron en cuenta las primeras etapas del período 2014-2020 (IAP II). El Tribunal centró su atención en dos ámbitos pertinentes para el refuerzo de la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales:

a) el Estado de Derecho (derechos fundamentales, justicia y asuntos de interior), con especial hincapié en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada;

b) reforma de la administración pública, incluida la gestión de las finanzas públicas.

12

Según se muestra en el ***cuadro 2***, de los 902 millones de euros de los proyectos del Estado de Derecho y la reforma de la administración pública, el Tribunal examinó 52 proyectos por un importe total de 109 millones de euros contratados (el 12 %)[6]. De un total de 1 160 millones de euros en programas regionales, se examinaron tres de ellos por un total de 330 millones de euros contratados (el 28 %)[7].

6 En el ***anexo II*** figura una lista completa de estos proyectos auditados.

7 En el ***anexo III*** se enumeran estos programas.

Cuadro 2

IAP (2007-2013) asignado en los Balcanes Occidentales a la capacidad administrativa

Programas de capacidad administrativa del IAP en los países de los Balcanes Occidentales	Importe contratado		Porcentaje auditado	Número de proyectos/ programas auditados
	Total	Auditado		
Programas nacionales, proyectos del Estado de Derecho	485	60	12 %	29
Programas nacionales, proyectos de reforma de la administración pública	417	49	12 %	23
TOTAL	**902**	**109**	**12 %**	**52**
Programas regionales	1 160	330	28 %	3
TOTAL	**2 062**	**439**	**21 %**	

Nota: Importes en millones de euros; los porcentajes han sido redondeados.
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de la Comisión Europea, 30 de junio de 2015.

13
Una parte importante del trabajo del Tribunal consistió en valorar qué habían logrado los programas y proyectos de la UE en términos de resultados, según lo previsto en el Reglamento por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior[8].

14
Como parte de su enfoque de síntesis, el Tribunal analizó en primer lugar varios de sus informes especiales y de los informes de evaluación de la Comisión sobre la región de los Balcanes Occidentales (véase el ***cuadro 3***). Teniendo en cuenta el alcance de la fiscalización de síntesis y los informes analizados, el Tribunal detectó lagunas de auditoría que conllevaron un importante trabajo de auditoría adicional entre marzo y diciembre de 2015. Este trabajo adicional incluía un examen documental de los avances logrados por la Comisión y de informes de supervisión, de expertos y de reuniones, así como entrevistas con el personal de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), las delegaciones de la UE, las autoridades nacionales competentes en los Balcanes Occidentales y el CCR.

8 Reglamento (UE) n.º 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior, considerando 12 del preámbulo y artículo 12 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

Cuadro 3

Fiscalizaciones anteriores e informes de evaluación utilizados

Fuentes	Referencias de los documentos
INFORMES ESPECIALES DEL TCE	20/2016 Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro: aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave
	11/2016 Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia: limitados progresos en un contexto difícil
	19/2014 Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia
	18/2014 Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid
	18/2012 Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho
	14/2011 ¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?
	12/2009 La eficacia de los proyectos de la Comisión en el ámbito de justicia y asuntos de interior de los Balcanes Occidentales
	5/2007 La gestión del programa CARDS por parte de la Comisión
EVALUACIONES	Evaluación temática sobre el apoyo al IAP en la lucha contra la corrupción, agosto de 2015
	Principios de la administración pública, medición del punto de partida de SIGMA (Albania, Bosnia y Herzegovina, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia), abril de 2015
	Metaevaluación de la ayuda del IAP, septiembre de 2013
	Evaluación intermedia y metaevaluación de la ayuda del IAP, evaluación de los programas multibeneficiarios, junio de 2013
	Estado de Derecho, reforma judicial y lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los Balcanes Occidentales, febrero de 2013

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

Parte I — ¿Gestionó bien la Comisión el IAP en los Balcanes Occidentales?

15

El Tribunal ha evaluado la gestión del IAP por parte de la Comisión a lo largo de todo el ciclo de programación del instrumento, con arreglo a los criterios de auditoría siguientes:

a) ¿Tenía fijados el IAP objetivos concretos y medibles?

b) ¿Se basaban los programas y proyectos en necesidades claras?

c) ¿Se desembolsó verdaderamente la ayuda (absorción)?

d) ¿Se aplicaron condiciones estrictas para conceder la ayuda (condicionalidad)?

e) ¿Se supervisó la ejecución y se evaluaron los resultados de manera eficaz?

f) ¿Se coordinó eficazmente la ayuda de los donantes?

Durante el IAP I los objetivos no siempre eran específicos y medibles

16

El Reglamento Financiero de la UE prevé que para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se fijarán objetivos específicos y medibles[9]. Los reglamentos del IAP[10] y los documentos indicativos de planificación plurianual (DIPP) de la Comisión planteaban la importancia del Estado de Derecho y de la reforma de la administración pública en los Balcanes Occidentales.

Los programas nacionales a menudo se caracterizaban por la amplitud de sus objetivos

17

Durante el IAP I, los objetivos tenían un alcance tan amplio que a menudo no eran específicos ni medibles a través de metas específicas[11]. No obstante, en el caso de Montenegro y Serbia, cuyas negociaciones de adhesión se iniciaron en 2012 y 2014 respectivamente, la Comisión definió objetivos claros y medibles en materia de Estado de Derecho cuyo incumplimiento podría bloquear las negociaciones de ampliación[12].

9 Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

10 Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, aplicado mediante el Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión, de 12 de junio de 2007, y Reglamento (UE) n.º 231/2014, aplicado mediante el Reglamento de ejecución de la Comisión (UE) n.º 447/2014, de 2 de mayo de 2014.

11 Análisis del TCE de los acuerdos europeos de asociación, AEA, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, informes anuales de actividad (2013, 2014). La metaevaluación de la ayuda del IAP (septiembre de 2013, p. 20) mencionaba objetivos muy amplios que a menudo carecían de suficientes metas medibles.

12 Plan de gestión de 2015, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, pp. 4 y 18; COM(2012) 600 final de 10 de octubre de 2012 «Estrategia de ampliación y retos principales 2012-2013», p. 4.

18
Además, desde 2010 la Comisión ha pasado de apoyar principalmente proyectos individuales a tener un enfoque sectorial más claro y medible[13] con arreglo al cual los programas y proyectos se integran claramente en estrategias sectoriales. La Comisión ha previsto aplicar plenamente el enfoque sectorial durante la ejecución del IAP II[14].

Los programas regionales por lo general tenían fijados objetivos específicos y medibles

19
Los objetivos de los programas regionales examinados por el Tribunal eran generalmente específicos e incluían metas medibles. Dados los conflictos que estallaron a lo largo de la historia en los países de los Balcanes Occidentales, los programas regionales tenían fijado por lo general un objetivo de integración regional explícito que coincidía con los objetivos del IAP basados en el apoyo a la reconciliación, el fomento de la confianza y la reconstrucción posteriores a los conflictos[15] (véase el ***recuadro 2***).

13 COM(2011) 666 final, de 12 de octubre de 2011, «Estrategia de ampliación y principales retos para 2011-2012», p 20.

14 Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II), documento de estrategia indicativo plurinacional (30 de junio de 2015) y los documentos de estrategia indicativos para Albania y Montenegro (18 de agosto de 2014), la antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia (19 de agosto de 2014), Kosovo (20 de agosto de 2014) y Bosnia y Herzegovina (15 de diciembre de 2014).

15 Considerando 13 del preámbulo y artículo 2, letra g), del Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo.

Recuadro 2

El Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO)

El MIBO tenía claramente como propósito suministrar financiación y ayuda técnica para inversiones estratégicas, y sus objetivos eran medibles a través de indicadores claros (por ejemplo, número de solicitudes de proyectos, ayuda técnica abonada, financiación concedida)[16].

16 https://www.wbif.eu/

Los programas y proyectos se basaban en las necesidades, pero algunas evaluaciones de beneficiarios presentaban importantes deficiencias

20
Durante la programación del IAP I, la Comisión elaboró documentos de planificación (DIPP) que identificaban sectores clave para la ayuda del IAP. Las autoridades nacionales elaboraron sus propias evaluaciones de necesidades, por iniciativa propia o alentadas por la Comisión.

Evaluaciones de necesidades realizadas en la Comisión

21
Los DIPP se basaban normalmente en las prioridades señaladas en los informes de situación y en las asociaciones para la adhesión, pero no en las mediciones del punto de partida de los países beneficiarios para determinar la capacidad administrativa en diversos sectores (por ejemplo, el Estado de Derecho), y no tomaban en consideración la voluntad política real de los países para llevar a cabo reformas. Los proyectos examinados se basaban claramente por su parte en las necesidades identificadas por la Comisión y acordadas con los países beneficiarios.

22
Durante la programación del IAP II, a nivel nacional, los documentos de estrategia indicativos (2014-2020) sustituyeron a los documentos de planificación del IAP I; en ellos se prestaba más atención a la capacidad de los beneficiarios para comprometerse con la reforma sectorial a nivel político y gestionar la financiación del IAP.

Evaluaciones de necesidades de los beneficiarios

23
Todos los países de los Balcanes Occidentales disponían de una estrategia nacional global con una evaluación de las necesidades que abordaba el sector de la reforma de la administración pública, pero no del Estado de Derecho en Albania y Kosovo. En Bosnia y Herzegovina la estrategia de reforma de la justicia se adoptó muy tarde (véase el ***recuadro 3***).

Recuadro 3

La estrategia de reforma de la justicia de 2014-2018 en Bosnia y Herzegovina

La adopción de esta estrategia formaba parte del diálogo político de la UE con las autoridades nacionales, en particular de un diálogo estructurado sobre cuestiones judiciales. La estrategia de reforma de la justicia no se adoptó hasta 2015, ya que hubo retrasos debidos a divergencias políticas entre las autoridades de Bosnia y Herzegovina. En particular, la República Srpska (véase la ***ilustración 3***) rechazó sistemáticamente las necesidades evaluadas por la Comisión en el marco del IAP, un rechazo que restó pertinencia a las evaluaciones de necesidades nacionales, especialmente en el caso de proyectos destinados a fomentar la coordinación entre las actividades de lucha contra la corrupción, los cuerpos policiales y las autoridades públicas locales.

Ilustración 3

Mapa político de Bosnia y Herzegovina

Fuente: Eurostat.

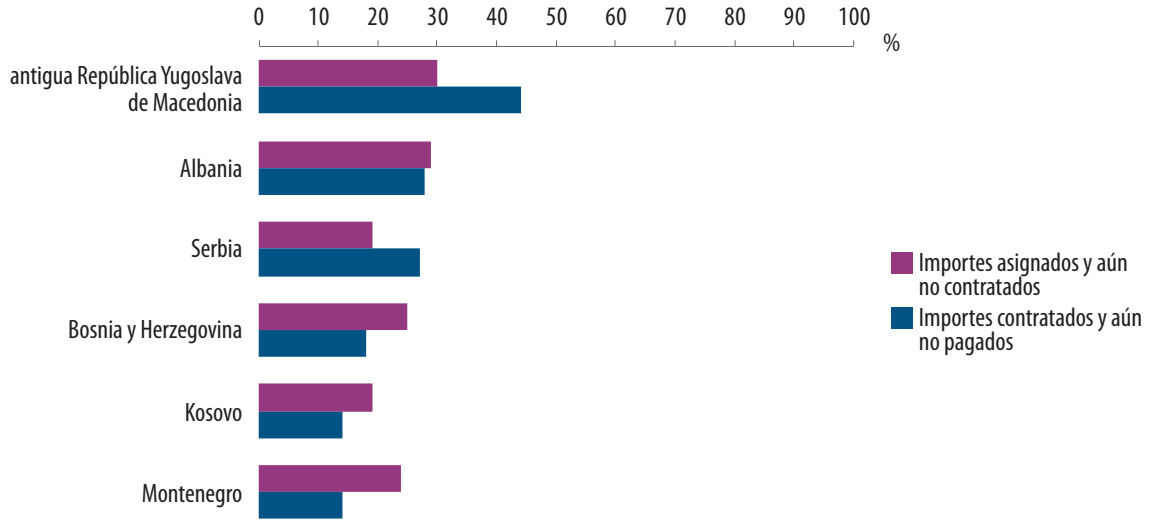
El proceso de absorción de los fondos del IAP en ocasiones se veía obstaculizado por una escasa capacidad administrativa

24

En algunos países de los Balcanes Occidentales era difícil realizar pagos de importes contratados con cargo al IAP I (véase la ***ilustración 4***) debido, principalmente, a unas capacidades administrativas insuficientes.

Ilustración 4

Grado de absorción expresado en porcentaje de las asignaciones que aún no se han contratado y en porcentaje de los importes contratados pendientes de pago, IAP I (2007-2013)



Fuente: Cálculo del TCE a partir de los datos de la Comisión, 31 de diciembre de 2015.

25

Sobre la base de un examen de las diferentes estructuras operativas del IAP en los Balcanes Occidentales, lo anterior puede explicarse en parte por el hecho de que la Comisión descentralizó partes significativas de la gestión del IAP a las autoridades nacionales[17]. Como el Tribunal observó en la antigua República Yugoslava de Macedonia y en Serbia (véase el ***recuadro 4***), así como en Albania, esta descentralización exigió un tiempo de aprendizaje y una estructura de gestión más eficaz[18].

17 A partir del 1 de enero de 2014, el término «gestión descentralizada» se ha sustituido por «gestión indirecta por parte de terceros países».

18 Entre otros requisitos, la gestión descentralizada supuso la acreditación del ordenador nacional, la creación de una estructura operativa del IAP y de una autoridad de auditoría, así como un control *ex ante* ejercido por la delegación de la UE de todos los proyectos descentralizados del IAP. Véanse los artículos 11 a 31 del Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión, de 12 de junio de 2007, relativo a la ejecución del Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) (DO L 170 de 29.6.2007, p. 1).

Recuadro 4

Experiencia con la descentralización de la gestión en el marco del IAP I

La antigua República Yugoslava de Macedonia

La Comisión descentralizó la gestión de conformidad con el Reglamento Financiero[19] y los reglamentos del IAP I, pero estos reglamentos no le obligaban a evaluar si las autoridades nacionales estaban preparadas para gestionar el volumen y la complejidad de los fondos que debían descentralizarse[20]. A raíz de la descentralización, la administración nacional tuvo dificultades para mantener los plazos y presentar documentos de contratación con una calidad adecuada. En muchos casos, estas dificultades dieron lugar a la pérdida de proyectos que habían sido concebidos para financiar reformas fundamentales, y se esperan más pérdidas[21].

Serbia

La creación de una autoridad de auditoría y del organismo operativo para la gestión de los proyectos IAP se vio afectada por insuficiencias graves y prolongadas que fueron detectadas por la Comisión en sus propias auditorías. La gestión descentralizada no estaba ligada a una evaluación global preliminar de la gestión de las finanzas públicas de alcance nacional[22], sino que únicamente se basaba en la conformidad de las estructuras del IAP de Serbia con los requisitos de control interno fijados en el Reglamento financiero[23].

19 Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en diversas ocasiones.

20 Informe Especial del TCE n.º 11/2016 «Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia: limitados progresos en un contexto difícil», apartado 47 (http://eca.europa.eu).

21 *Ibídem*, apartados 48 y 50.

22 Informe Especial del TCE n.º 19/2014 «Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia», apartado 79 (http://eca.europa.eu).

23 Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo.

26
En el marco del IAP II (2014-2020), se hace mayor hincapié en mejorar los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en su conjunto. Sin embargo, los programas del IAP II no se adoptaron hasta el final de 2014, debido a retrasos en el nuevo marco y procedimientos legislativos del IAP. Los procedimientos de ratificación de los países beneficiarios retrasaron aún más la contratación y los pagos. Como consecuencia de ello, en el momento de realizarse la fiscalización, todavía no era posible formular observaciones sobre los importes contratados y abonados con cargo al IAP II.

La Comisión no aplicó sistemáticamente condiciones estrictas

27
Las sucesivas estrategias de ampliación de la Comisión hacían referencia reiteradamente a la aplicación de «condiciones estrictas»[24], pero sin definir el término de forma específica. La condicionalidad consiste en el principio de establecer determinadas condiciones antes de la contratación o el pago, tanto a escala política como del programa o del proyecto. Si un beneficiario no cumple estas condiciones predeterminadas, la Comisión puede adoptar medidas como la suspensión de los pagos de todo un programa, la reducción de la ayuda futura o la cancelación de un proyecto.

28
A escala de los programas, la Comisión solo aplicó condiciones estrictas en muy raras ocasiones, en particular en Bosnia y Herzegovina (véase el ***recuadro 5***) y en la antigua República Yugoslava de Macedonia[25].

24 Según la estrategia de ampliación de la Comisión 2011-2012, «el compromiso, la condicionalidad y la credibilidad se consideran parte esencial del proceso de adhesión y su éxito» (p. 2), y la condicionalidad debería ser rigurosa, exigente y estricta (p.18 y 23). Su estrategia de ampliación 2012-2013 hizo referencia a una estricta condicionalidad (pp. 2, 3, 16 y 22), así como la estrategia de ampliación 2014 (p. 2 y 19) y su estrategia de ampliación 2015 (p. 12).

25 Suspensión de pagos, prevista por el artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión.

Recuadro 5

Condicionalidad estricta a escala del programa, situación de la justicia en Bosnia y Herzegovina

En 2013, se detuvo el proceso de integración en la UE de Bosnia y Herzegovina. Los representantes políticos del país parecían incapaces de llegar al consenso necesario para avanzar en el camino de la preadhesión, o bien poco dispuestos a ello, lo que quedó de manifiesto en la incapacidad o la falta de voluntad política del país para ejecutar una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos[26]. Esta situación llevó a la Comisión a aplicar la condicionalidad mediante la reducción en 45 millones de euros de la asignación del IAP I de 2013 y la imposición de nuevas reducciones de las asignaciones en el marco del IAP II[27]. El hecho de que Bosnia y Herzegovina no adoptara una nueva estrategia global de reforma del sector de la justicia aprobada por las cuatro entidades constitucionales, incluida la República Srpska (véase el mapa de la ***ilustración 3***), hizo que la Comisión suspendiera la ayuda presupuestaria en curso en el ámbito de la justicia.

26 En el asunto Sejdić y Finci contra Bosnia y Herzegovina (diciembre de 2009), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constató que Bosnia y Herzegovina había vulnerado el derecho de los demandantes a ser elegidos simplemente por su pertenencia a minorías étnicas.

27 De 2014 a 2017 se asignaron 165 millones de euros a ese país, en comparación con los 331 millones de euros de 2007 a 2010.

29

A escala de los proyectos, la Comisión no aplicó sistemáticamente condiciones estrictas, como muestran los ejemplos del ***recuadro 6***. Aunque en 2011 el Tribunal había recomendado velar en mayor grado por que las propuestas de proyectos en los demás países en fase de preadhesión estuvieran suficientemente maduras para su ejecución[28], la Comisión no siempre pudo garantizarlo, lo que afectó a la gestión de los proyectos en diferentes países[29].

28 Informe Especial n.º 14/2011 del Tribunal de Cuentas «¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?», apartado 53 (http://eca.europa.eu).

29 Véase la evaluación sobre el Estado de Derecho, la reforma del poder judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los Balcanes Occidentales, febrero de 2013, p. 240.

Recuadro 6

Durante el IAP I no se aplicó una condicionalidad estricta

Albania

La Comisión no fijó condiciones estrictas en siete de los quince proyectos auditados en la fase de contratación[30] y antes de proceder a los pagos. Este no solo sucedió en proyectos con objetivos complejos (como el refuerzo de las medidas anticorrupción), sino también en los que perseguían resultados relativamente sencillos, como el proyecto del Palacio de Justicia de Tirana (véase el anexo II, proyecto 10), en el que no se disponía de los permisos necesarios y las presuntas irregularidades de propiedad de las tierras crearon más dificultades. Tras negociar con el Ministerio de Justicia a lo largo de cuatro años y medio, la Comisión canceló el proyecto y reasignó parte de la financiación a medidas que no estaban relacionadas con el sector del Estado de Derecho.

Serbia

La Comisión no prestó la atención adecuada a la condicionalidad, a la organización secuencial en la concepción de los proyectos y a las discrepancias legales que con frecuencia amenazaban la fluidez y la puntualidad de la ejecución de los proyectos[31]. Después de 2012, las propuestas de proyectos en ocasiones se aplazaron o se redujeron debido a la ausencia de permisos o de estudios de viabilidad necesarios.

30 Véase el ***anexo II***, proyectos referentes al Estado de Derecho en Albania n.º 2, 3, 4, 5, 9 y 10, y proyecto de gestión de las finanzas públicas n.º 2.

31 Véase el Informe Especial n.º 19/2014 «Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia», recuadro 5, y los apartados 27 y 31 (http://eca.europa.eu).

En general, la Comisión fue eficaz al supervisar la ejecución y parcialmente eficaz en el seguimiento de las evaluaciones

30
La Comisión supervisó la ejecución de las reformas sectoriales y los proyectos tanto directamente como a través de las seis delegaciones de la UE en los Balcanes Occidentales. El nivel de supervisión más alto correspondía a las reuniones del comité conjunto de supervisión, celebradas dos veces al año, y, con mayor frecuencia, a los comités de supervisión sectoriales. Las delegaciones de la UE también tenían tareas de supervisión sobre el terreno.

31
La Comisión llevó a cabo evaluaciones sectoriales y temáticas dentro de su ciclo de evaluación, que no deben confundirse con los informes anuales de situación sobre los países candidatos y candidatos potenciales, las evaluaciones políticas oficiales de estos países realizadas por la Comisión.

En general, la Comisión fue eficaz al supervisar la ejecución

32
En los distintos sectores, las delegaciones de la UE supervisaron los proyectos del IAP eficazmente a través de:

a) controles de legalidad y regularidad basados en sistemas de gestión e información;

b) reuniones de coordinación, con la participación de los contratistas y las administraciones beneficiarias, incluidas visitas sobre el terreno;

c) los informes anuales del ordenador por subdelegación (OSD);

d) reuniones del comité conjunto de supervisión y de los comités de supervisión sectorial;

e) para los proyectos más arriesgados, cuadros de supervisión trimestrales internos.

33
La Comisión supervisó eficazmente la aplicación del IAP y la producción de realizaciones[32]. Además de las herramientas de supervisión citadas, los informes de seguimiento orientado a los resultados (ROM) siguieron una metodología uniforme de la Comisión y en su mayoría reflejaron los resultados de los proyectos en curso. Sin embargo, el enfoque ROM puso de manifiesto tres importantes deficiencias.

32 El equipo auditor obtuvo evidencia de ello en las delegaciones de la UE en Albania, Bosnia y Herzegovina, y Serbia.

34
En primer lugar, un número considerable de proyectos del IAP evaluados atañía a contratos de un valor inferior a un millón de euros, por lo que se situaba por debajo del umbral establecido para los informes ROM. En consecuencia, no hubo un seguimiento orientado a los resultados de todos los proyectos sensibles desde el punto de vista político. En segundo lugar, ninguno de los informes evaluados permitía medir el cumplimiento de la condicionalidad. En tercer lugar, la falta de supervisión *ex post*[33]de los proyectos hacía que no fuera posible medir su sostenibilidad.

La Comisión fue parcialmente eficaz en el seguimiento de las evaluaciones

35
En lo que respecta al Estado de Derecho, la Comisión llevó a cabo una evaluación intersectorial de conjunto del IAP en los Balcanes Occidentales y dos evaluaciones temáticas de los proyectos del IAP relativos al Estado de Derecho y a la lucha contra la corrupción, respectivamente[34]. En estrecha cooperación con el Consejo de Europa y la Comisión de Venecia[35], la Comisión patrocinó gran número de informes de control de expertos sobre el poder judicial, en los que se señalaba, por ejemplo, la inexistencia todavía de un registro de antecedentes penales por sentencia firme.

36
A pesar de ello, la Comisión no aprovechó sus propias evaluaciones ni los informes de control de los expertos para hacer un mayor uso de la condicionalidad, ni tampoco ajustó los indicadores de informes ROM a los proyectos relativos al Estado de Derecho, que tendían a centrarse en los indicadores de realizaciones para los proyectos en curso. De hecho, la Comisión declaró que a menudo faltaba un seguimiento de los proyectos en el sector del Estado de Derecho del IAP

37
Por lo que se refiere a la reforma de la administración pública, la Comisión no llevó a cabo una evaluación exhaustiva de la ayuda del IAP, aunque algunas evaluaciones abarcaron un número limitado de proyectos del IAP en ese ámbito.

33 Evaluación temática sobre el Estado de Derecho, la reforma del poder judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los Balcanes occidentales — lote 3, informe final, febrero de 2013, p. 60.

34 Metaevaluación de la ayuda del IAP y evaluación de programas de beneficiarios múltiples, septiembre de 2013. Evaluación temática sobre el Estado de Derecho, la reforma del poder judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los Balcanes occidentales — lote 3, informe final, febrero de 2013. Evaluación temática sobre el apoyo del IAP a la lucha contra la corrupción, informe final, agosto de 2015.

35 La «Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho» tiene su sede en la ciudad italiana de Venecia y, entre otras actividades, proporciona asesoramiento jurídico a los Estados miembros del Consejo de Europa, en particular para que sus jurisdicciones se adapten a las normas del Estado de Derecho que rigen en Europa (http://www.venice.coe.int).

A pesar de importantes deficiencias de los beneficiarios, la Comisión apoyó con eficacia la coordinación de los donantes

38

El principio de los donantes por país se presenta en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005)[36]. En virtud de este principio, que también se aplica a la financiación del IAP, cada país beneficiario debe fijar objetivos realistas en un reducido número de sectores y evitar la duplicación de ayudas de los donantes. En toda la región, la Comisión apoyó de forma eficaz a los países beneficiarios en su tarea de dirigir la coordinación de los donantes.

Coordinación de los donantes a escala regional

39

El Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO) y el Consejo de Cooperación Regional (CCR) son financiados por los programas regionales del IAP. Entre sus objetivos figura mejorar la coordinación de los donantes entre los países de los Balcanes Occidentales (véase el ***recuadro 7***).

36 COM(2007) 72 final, de 28 de febrero de 2007, «Código de Conducta de la UE sobre la división del trabajo en la política de desarrollo».

Recuadro 7

Cooperación regional de los donantes en los Balcanes Occidentales

MIBO

La presentación por todos los países de los Balcanes Occidentales en diciembre de 2015 de una cartera única de proyectos de infraestructuras del MIBO, facilitó la evaluación y el proceso de selección de los proyectos.

CCR

Entre los objetivos del CCR figuraba la aplicación de una «perspectiva regional» a la ayuda de los donantes[37]. Excepto en una sola reunión celebrada en 2015, los países de los Balcanes Occidentales no recurrieron al CCR con fines de coordinación de los donantes.

37 http://rcc.int/pages/2/overview. Véanse los estatutos del CCR.

Coordinación de los donantes por los beneficiarios

40

La coordinación de los donantes en los países beneficiarios fue eficaz en Serbia, parcialmente eficaz en la antigua República Yugoslava de Macedonia y Montenegro e ineficaz en Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo (véase el ***recuadro 8***). La razón se debió a la falta de liderazgo y capacidad administrativa de las estructuras nacionales encargadas de coordinar a los donantes. Sin embargo, el Tribunal observó que la Comisión había ayudado a los beneficiarios a garantizar cierto grado de coordinación de los donantes.

Recuadro 8

Coordinación ineficaz de los donantes por los beneficiarios

Albania

El Tribunal examinó las actividades en materia de donantes del Departamento de Programación del Desarrollo, Financiación y Ayuda Exterior y constató que éste carecía de una estructura organizativa clara, de personal suficiente y de una base de datos de donantes. Si bien los grupos de trabajo sectoriales de los donantes estaban inactivos desde 2013, su secretaría técnica consiguió, gracias al impulso de la Comisión, una complementariedad y una división del trabajo eficaces entre los donantes. En las entrevistas con la comunidad de donantes (Estados Unidos, Italia, Francia), la delegación de la UE en Tirana recibía en general elogios por sus esfuerzos.

Kosovo

A finales de 2011 no se habían implantado mecanismos eficaces para coordinar a los donantes y, a pesar de las diferentes iniciativas de coordinación surgidas desde entonces dentro de los distintos sectores, la UE y otros donantes internacionales han reclamado un papel más activo de las instituciones de Kosovo a la hora de coordinar a los donantes y realizar su seguimiento[38], un extremo corroborado por los últimos documentos internos de la Comisión.

38 Informe Especial del TCE n.º 18/2012 «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho», apartados 82 y 86 (http://eca.europa.eu).

Parte II — ¿Reforzó el IAP la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales?

41

Desde 2007 el IAP ha sido el único instrumento de financiación de la UE creado para reforzar la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales. En los sectores del Estado de Derecho, por un lado, y de la reforma de la administración pública, por otro, el Tribunal ha evaluado si:

a) la Comisión había producido realmente las realizaciones previstas;

b) los resultados del IAP eran sostenibles más allá de las realizaciones;

c) el diálogo político abordó eficazmente el refuerzo de la capacidad administrativa.

La Comisión produjo realmente las realizaciones previstas

42

En todos los sectores se llevaron a cabo las realizaciones estipuladas contractualmente en los proyectos examinados en el marco de los programas nacionales y regionales[39]. Por ejemplo, la construcción de la prisión Fier en Albania y el sistema informático del Consejo Superior del Poder Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina fueron realizados dentro de plazo y con arreglo al pliego de condiciones del contrato (véanse las ***fotografías 1*** y ***2***).

39 Esta observación se basa en la muestra de auditoría verificada en 2015 (véase el ***anexo II)***. Se formuló una observación similar en la metaevaluación de la Comisión, p. 6 (2013).

Fotografía 1

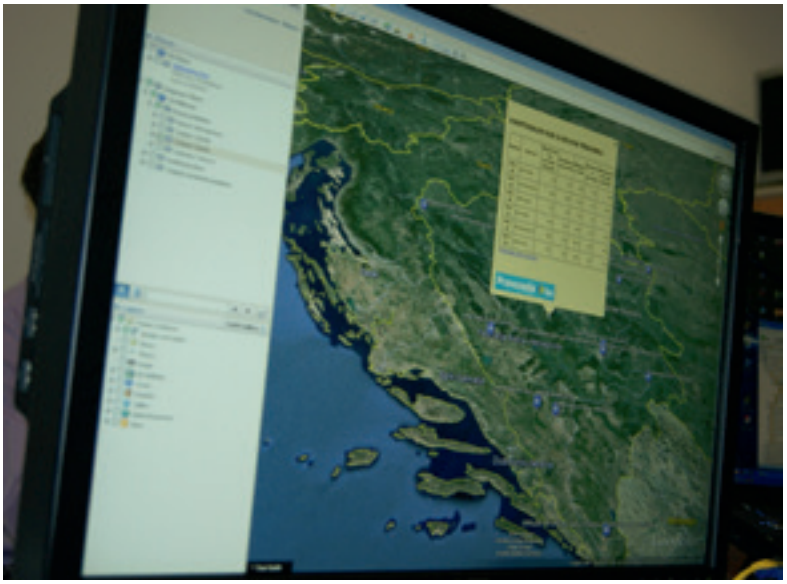
Celdas de prisión terminadas, proyecto de construcción de una prisión en Fier (Albania)

©Eriton Hasaj, 2014.

Fuente: Comisión Europea (séptimo informe intermedio y final, p. 33).

Fotografía 2

Proyecto de sistema informático del Consejo Superior del Poder Judicial y Fiscal, que supervisa el poder judicial de Bosnia y Herzegovina desde Sarajevo



© Consejo Superior del Poder Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina.

Fuente: Comisión Europea (proyecto de informe escrito final, p. 23).

El IAP en los ámbitos del Estado de Derecho y la reforma de la administración pública fue parcialmente sostenible

Los proyectos del Estado de Derecho fueron parcialmente sostenibles

43

La Comisión consiguió solo en parte convertir las realizaciones de los proyectos en resultados sostenibles respecto de los diversos elementos del Estado de Derecho que habían recibido apoyo del IAP (ej. fuerzas policiales, fiscalía, tribunales, organismos de lucha contra la corrupción). De los veintinueve proyectos del Estado de Derecho de la muestra de auditoría de proyectos nacionales, quince eran insostenibles[40]. Los motivos de la falta de sostenibilidad de los resultados solían radicar en el país beneficiario y consistir en la falta de presupuesto y personal suficientes, la escasa coordinación y la falta de voluntad política para reformar las instituciones y proceder al seguimiento correspondiente.

44

En estos quince proyectos la Comisión no aplicó condiciones suficientemente pertinentes antes de autorizar los contratos. Los contratos del IAP podrían haber incluido la condición de introducir más salvaguardas en la reforma del poder judicial. De haber sido así el pago de las dotaciones anuales de IAP habría podido suspenderse hasta nuevo aviso.

45

A escala regional, la Estrategia 2020 para la Europa sudoriental del CCR otorgaba un lugar predominante a la justicia y la lucha contra la corrupción[41]. Aun cuando el CCR dependía en gran medida de la financiación del IAP[42], durante el período objeto de control y por lo que respecta al Estado de Derecho, el Tribunal no observó una actividad significativa de esta organización internacional en los países de los Balcanes Occidentales.

La incidencia del IAP I en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada resultó limitada

46

Desde 1995, Transparencia Internacional ha clasificado a los países según un índice de percepción de la corrupción de alcance mundial[43]: cuanta más alta sea la posición que ocupe un país en la clasificación, mayor será el nivel de corrupción percibida en el mismo. La ***ilustración 5*** muestra la clasificación de los seis países de los Balcanes Occidentales en los últimos seis años, que corresponden a la última parte del período de ejecución de IAP I y al tiempo transcurrido posteriormente.

40 Véase el ***anexo II***, proyectos del Estado de Derecho en Albania (n.º 2, 3, 4, 5, 9 y 10), Bosnia y Herzegovina (n.º 11 y 14), la antigua República Yugoslava de Macedonia (n.º 21 y 22), Montenegro (n.º 23) y Serbia (n.º 25, 26, 27 y 28).

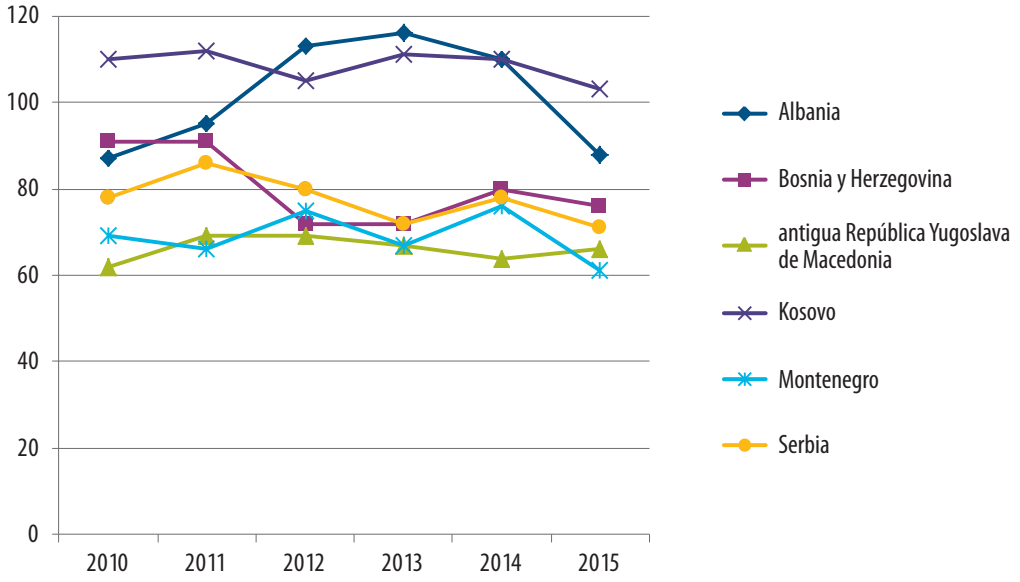
41 Estrategia 2020 para la Europa sudoriental del CCR, pp. 31 a 33.

42 Para su funcionamiento administrativo y la ejecución de sus proyectos, el CCR depende de la financiación que le abona el IAP (14 millones de euros de 2007 a 2013), dado que la cuota anual mínima de 50 000 euros de los participantes no sufraga todos los costes.

43 Según Transparencia Internacional, la corrupción puede definirse como el «abuso del poder encomendado para perseguir un beneficio privado»; véase http://www.transparency.org/. El indicador de gobernanza «Control de la corrupción» del Banco Mundial muestra una clasificación comparable de los seis países de los Balcanes occidentales; véase http://www.transparency.org/.

Ilustración 5

Índice de percepción de la corrupción de los Balcanes Occidentales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del índice de percepción de la corrupción publicado por Transparencia Internacional (2010-2015).

47

En 2015, el índice de percepción de la corrupción situaba a Albania y Kosovo en los puestos 88 y 103, respectivamente, de la clasificación equiparándolos con Egipto y Etiopía. Los otros cuatro países de los Balcanes Occidentales ocupaban los puestos 60 a 80 de la clasificación durante el período 2010-2015.

48

Los informes anuales de situación, las encuestas y dos evaluaciones temáticas indican que la Comisión estaba al tanto de que la injerencia política en el poder judicial era generalizada en los Balcanes Occidentales, como también la corrupción al máximo nivel y la delincuencia organizada[44] (véase el ***recuadro 9***). Ahora bien, en Montenegro y Serbia, dos países para los que la UE ha iniciado las negociaciones para la adhesión[45], el grado de preparación para la reforma judicial era superior al de los otros cuatro países.

44 Informes de situación 2012-2015. Evaluación «Apoyo del IAP a la lucha contra la corrupción», agosto de 2015. Evaluación «Estado de Derecho, reforma judicial y lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los Balcanes occidentales», febrero de 2013.

45 Informe de situación de 2015, Montenegro, pp. 14, 15, 18 y 19. Informe de situación de 2015, Serbia, pp. 11, 13, 14, 17 y 18.

Recuadro 9

Injerencia política, corrupción de altos cargos y delincuencia organizada en los Balcanes Occidentales

Albania

No estaba garantizada la plena independencia y la obligación de rendir cuentas de jueces y fiscales. La lentitud de la administración de justicia y la falta de ejecución sistemática de las sentencias tenían como consecuencia un número insignificante de condenas definitivas que desmantelaran efectivamente las organizaciones delictivas[46].

Bosnia y Herzegovina

El compromiso político no se tradujo en sentencias firmes de condena[47]. Por ejemplo, en una encuesta del CCR de 2015, el 90 % de los encuestados en Bosnia y Herzegovina estaba en desacuerdo con la afirmación de que su gobierno estuviera luchando eficazmente contra la corrupción.

Kosovo

Nombramientos controvertidos, mandatos poco claros y la penuria constante de fondos nacionales afectaron negativamente a las actividades de las principales instituciones encargadas de implantar el Estado de Derecho en Kosovo. Las investigaciones de casos de corrupción de altos cargos eran poco frecuentes y no daban lugar a condenas definitivas. Además, la participación de ciudadanos de Kosovo en la delincuencia organizada de la región amenazaba la estabilidad interétnica[48].

46 Informe de situación de 2015, Albania, pp. 4 y 51.

47 Informe de situación de2015, Bosnia y Herzegovina, p. 16.

48 Informe de situación de 2015, Kosovo, pp. 12, 15, 16 y 18.

49

A fines de supervisión, la Comisión pidió a cada uno de los países beneficiarios mantener un registro de las actividades efectivas de investigación, procesamiento y condena desarrolladas en procesos judiciales por corrupción de altos cargos y delincuencia organizada. Según los países, estos procesos podían ser poco numerosos (Serbia) o absolutamente inexistentes (Kosovo), lo que denota la falta de voluntad política.

50
Según la Comisión, la falta de voluntad política se reflejaba con frecuencia en la dotación insuficiente de recursos financieros y humanos asignada a las instituciones competentes, lo que limitaba las ambiciones y la capacidad de absorción del IAP I. Los dos ejemplos del ***recuadro 10*** muestran que la incidencia de los proyectos del IAP I en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada resultó limitada.

Recuadro 10

Resultados de los proyectos del IAP I en la lucha contra la corrupción

Proyecto contra la corrupción en Albania
Este proyecto tenía como objetivo ayudar al gobierno albanés a llevar a la práctica su estrategia anticorrupción (2007-2013), pero no solo no alcanzó metas medibles, sino que su sostenibilidad se vio afectada por la falta de independencia del coordinador nacional anticorrupción, y por una dotación inadecuada en recursos financieros y humanos de las políticas coordinadas a escala nacional y local.

Comisión estatal de prevención de la corrupción en la antigua República Yugoslava de Macedonia
Este proyecto tenía como objetivo reforzar la labor del principal organismo encargado de prevenir la corrupción, pero no tuvo en cuenta que la comisión estatal de prevención de la corrupción no estaba en condiciones de ejercer su mandato realmente debido al poco compromiso mostrado por las autoridades nacionales, la falta de independencia de su dirección y la insuficiencia de recursos[49].

49 Informe Especial n.º 11/2016 «Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia: limitados progresos en un contexto difícil», apartado 28 y recuadro 3 (http://eca.europa.eu). Evaluación «Apoyo del IAP a la lucha contra la corrupción», agosto de 2015, pp. 30 y 120.

La Comisión utilizó escasamente la financiación del IAP para los elementos fundamentales del Estado de Derecho

51
Una prensa libre y una sociedad civil fuerte son factores clave para aumentar la sensibilización de los ciudadanos ante la corrupción y la delincuencia organizada[50], y con frecuencia alientan a los organismos anticorrupción y a la fiscalía a intervenir y a contribuir a su vez a mantener un registro de las actividades efectivas de investigación, procesamiento y condena desarrolladas en procesos judiciales por corrupción de altos cargos y delincuencia organizada. En el ámbito del Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales, los problemas generalizados en materia de independencia judicial y de eficacia de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (véanse los apartados 46 a 50), combinados con la propia percepción de la Comisión sobre la importancia de la prensa, la sociedad civil, los organismos anticorrupción y la fiscalía[51], proporcionaban razones suficientes para asegurar un apoyo constante a estos elementos fundamentales.

50 Transparencia Internacional, *«Corruption fighters' Tool kit: civil society experiences and emerging strategies»*, 2002 (http://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_fighters_toolkit_civil_society_experiences_and_emerging_strategi).

51 Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Estrategia de ampliación y principales retos para 2011-2012, COM(2011) 666 final, en particular pp. 3, 7, 23, 39, 41, 45, 54, 58, 60 y 67.

52
Sin embargo, la Comisión asignó con cargo al IAP I una financiación relativamente escasa a la promoción de la libertad de prensa y de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales (0,5 % del total de dotaciones)[52]. Por ejemplo, Albania no recibió dotaciones nacionales para dicha promoción en el contexto de la lucha contra la corrupción. Igualmente, la Comisión asignó escasa financiación a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (2 %) y al apoyo a la fiscalía (1 %).

Los proyectos de reforma de la administración pública fueron sostenibles por lo general

53
Crear y mantener la capacidad administrativa constituyó una tarea especialmente ardua, sobre todo por la corrupción generalizada y las injerencias políticas constantes en la contratación de efectivos en la función pública y su trayectoria profesional, lo que condujo a una elevada rotación de la plantilla y a una falta de personal capacitado en las autoridades nacionales[53]. En este contexto, la Comisión consiguió convertir numerosas realizaciones de los proyectos en resultados sostenibles que el IAP I había contribuido a financiar (ej. reforma de la función pública, aduanas, adquisiciones públicas, control financiero interno del sector público, auditoría).

54
De los veintitrés proyectos de la muestra de auditoría de proyectos nacionales, catorce eran sostenibles[54]. Cuando no lo eran, el motivo se debía principalmente a la falta de recursos suficientes, tanto humanos como financieros, a la escasa coordinación y, sobre todo, a la falta de voluntad política de los beneficiarios para reformar las instituciones y seguir de cerca dicha reforma. En algunos casos, antes de autorizar los contratos, la Comisión habría podido predefinir condiciones adicionales de naturaleza legislativa y contractual, pero no lo hizo (véase el ***recuadro 11***).

52 Análisis por el Tribunal de datos de la Comisión, julio de 2015.

53 Metaevaluación de la asistencia del IAP, septiembre de 2013, p. 19. Informes de situación 2012-2015.

54 Véase el ***anexo II***, proyectos de reforma de la administración pública en Albania (n.º 3, 4 y 5), Bosnia y Herzegovina (n.º 6, 7 y 9), la antigua República Yugoslava de Macedonia (n.º 12 y 14), Montenegro (n.º 17 y 18) y Serbia (n.º 20, 21, 22 y 23).

Recuadro 11

El IAP y la reforma de la administración pública

Bosnia y Herzegovina
En este país, los presupuestos se aprobaron con retraso y la coordinación y planificación presupuestarias siguieron siendo mediocres[55]. Además, a nivel estatal, las entidades y el distrito de Brčko tenían presupuestos diferenciados y sus propias leyes en materia de administración y función pública, y la administración pública estaba fragmentada. Todas estas circunstancias amenazaban la sostenibilidad de un proyecto de coordinación administrativa de alcance nacional y un proyecto de estadísticas de finanzas públicas.

55 La medición del punto de partida de SIGMA de 2015, Bosnia y Herzegovina (pp. 2, 39, 94 y 95) describía este contexto específico.

55

Por lo que se refiere a los programas regionales (véase el ***anexo III***), el MIBO (WBIF en sus siglas inglesas) fue creado como un mecanismo combinado de ayuda a los proyectos de infraestructura de los Balcanes Occidentales[56]. Entre 2008 y 2014, se contrajeron préstamos para proyectos por valor de 2 800 millones de euros, frente a los 305 millones de euros de financiación de la UE[57]. El MIBO era un buen mecanismo para mejorar la coordinación de los donantes y facilitar apoyo técnico a las autoridades nacionales responsables de las infraestructuras (ej. elaboración de carteras de proyectos, redacción de la documentación financiera de los proyectos), reforzando así la capacidad administrativa de los beneficiarios. A continuación se expone un ejemplo típico de proyecto del MIBO (véase el ***recuadro 12***).

56 Esta combinación de préstamos de las instituciones financieras y de ayudas permite a la Comisión obtener un efecto palanca de los fondos IAP para atraer préstamos de las instituciones financieras. Véase el Informe Especial n.º 16/2014 «La eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE» (http://eca.europa.eu).

57 Informes anuales y de seguimiento del MIBO (https://www.wbif.eu/Library).

Recuadro 12

El proyecto de gaseoducto jónico-adriático

Este proyecto regional de 3,5 millones de euros, patrocinado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, consistía en la provisión de asistencia técnica para un estudio de viabilidad de un gaseoducto entre Albania y Croacia. La realización del proyecto (un informe técnico) se terminó a tiempo, aportó conocimientos técnicos especializados al Ministerio de Energía e Industria de Albania y será utilizado para el plan director y la futura construcción del gaseoducto.

56

Regida por los seis países de los Balcanes Occidentales, la Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA) es una organización internacional con sede en Danilovgrado (Montenegro), que recibió una dotación de 2,4 millones de euros en asistencia técnica, equipamientos y mobiliario y una dotación anual de 1,2 millones de euros, ambas con cargo al IAP, para apoyar sus actividades europeas[58].

58 Sobre la base de los contratos firmados en 2008-2014, Comisión, junio de 2015.

57
Aunque la ReSPA tiene como finalidad contribuir a una administración pública profesional y eficaz en los países de los Balcanes Occidentales, su oferta de formación apenas es aprovechada por los funcionarios de estos países[59], ni es proporcional al volumen recibido de fondos nacionales y del IAP durante casi una década[60]. La Comisión formuló propuestas para mejorar los resultados de la ReSPA, entre ellas la de garantizar la coordinación entre la asistencia nacional y regional del IAP[61]. Si bien estas propuestas se habían llevado a la práctica en el momento de la fiscalización, resultaba prematuro determinar si la ReSPA había mejorado realmente la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales.

La Comisión podría haber alentado a los beneficiarios a utilizar el IAP como una herramienta de aprendizaje

58
El Tribunal constató que la Comisión mantuvo con respecto al IAP I un enfoque limitado sobre todo a las estructuras establecidas específicamente para gestionar los fondos de dicho instrumento[62], cuando también podría haber alentado diligentemente a las autoridades nacionales a que emplearan las buenas prácticas desarrolladas en estas estructuras del IAP como herramienta de aprendizaje para reforzar otras secciones de la administración distintas[63], aunque no fuera un objetivo específico del IAP. Sin embargo, la Comisión no lo hizo, por lo que la contribución del IAP al refuerzo de la capacidad administrativa quedó circunscrita a los organismos directamente vinculados con la reforma de la administración pública propiciada por el IAP. El ***recuadro 13*** y el ***recuadro 14*** muestran dos ejemplos claros de cómo los beneficiarios no fueron capaces de aplicar las buenas prácticas que podrían haber aprendido del IAP.

59 Basado en las respuestas de las autoridades albanesas al Tribunal (junio de 2015), Informe Especial n.º 11/2016, apartado 37 (recuadro 1). Informe Especial n.º 20/2016 «Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro: aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave», apartado 19 (recuadro 2) (http://eca.europa.eu).

60 Metaevaluación/evaluación del programa multibeneficiarios, junio de 2013, pp. 19, 20, 24 y 25.

61 Véase el Informe Especial n.º 20/2016 «Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro: aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave», apartado 20 (http://eca.europa.eu).

62 Sobre esta cuestión de que el IAP beneficie a la administración pública en general y no solo a las estructuras del IAP, las evaluaciones de la Comisión recomendaban que las unidades de gestión del IAP fueran absorbidas en la estructura operativa de los beneficiarios en vez de constituir organismos separados. Metaevaluación de la ayuda del IAP, septiembre de 2013. Este tema fue planteado también por el Tribunal en 2014 en su Informe Especial n.º 19/2014, apartado VI.

63 Véase el Informe Especial n.º 11/2016 «Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia: limitados progresos en un contexto difícil», apartados 55 y 72 (http://eca.europa.eu).

Recuadro 13

El proyecto «Skopie 2014», antigua República Yugoslava de Macedonia

Este proyecto se anunció en 2010 por un total de 80 millones de euros, pero en 2015 los costes totales se estimaron en siete veces la cifra anterior, es decir, 560 millones de euros. Este proyecto urbano a gran escala en la capital, consistente en la construcción de edificios y monumentos (véase la ***fotografía 3***), no se benefició de la financiación del IAP y no siguió las normas de contratación pública de la UE: hubo falta de transparencia en la licitación (ej. se abonaron cantidades por instalaciones artísticas que no se especificaron previamente en el anuncio) y las supuestas irregularidades en la adjudicación no fueron objeto de una auditoría externa ni de una investigación[64].

64 BIRN, «*True cost of Skopje 2014 Revealed*», 27 de julio de 2015. BIRN, «*Accountability questions dog authors of Skopje 2014*», 14 de agosto de 2015. Informe de situación 2014, p. 25. Evaluación «apoyo del IAP a la lucha contra la corrupción», agosto de 2015, p. 40.

Fotografía 3

Partes del proyecto «Skopie 2014»: instalaciones artísticas en el río Vardar y edificios públicos en sus orillas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 14

El proyecto del puente Žeželj en Serbia

En la región autónoma serbia de Voivodina, el IAP financió parte de los costes del nuevo puente Žeželj, proyecto que debía terminarse en noviembre de 2013 para sustituir un puente ferroviario muy congestionado y peligroso en el centro de Novi Sad, una construcción temporal edificada tras el bombardeo del puente anterior durante la guerra con Kosovo. Debido a la excesiva carga administrativa y a la mala coordinación (ej. la delegación por las autoridades serbias de las tareas principales a terceros, la incompatibilidad de los procedimientos serbios con los procedimientos internacionales de ingeniería, los problemas de fijación de objetivos intermedios del proyecto), se acumularon retrasos considerables en 2015 y las autoridades serbias no consiguieron terminar las fases del proyecto no financiadas por el IAP (***fotografía 4***).

Fotografía 4

Emplazamiento del futuro puente Žeželj sobre el Danubio en Novi Sad

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

En el diálogo político se abordó la capacidad administrativa

59

Los logros del IAP dependieron considerablemente de los avances logrados por las diversas estructuras de diálogo político. Dicho diálogo se desarrolló en dos niveles: intergubernamental o de comisión parlamentaria mixta. El nivel intergubernamental comprendía el Consejo de la UE y los Estados miembros, el SEAE, la Comisión y los seis gobiernos de los Balcanes Occidentales. El nivel parlamentario estaba compuesto por comisiones mixtas del Parlamento Europeo y de las seis asambleas de los Balcanes Occidentales. El ***cuadro 4*** sintetiza las principales estructuras de diálogo político en que participa la Comisión pertinentes a efectos de la presente fiscalización.

Cuadro 4

Estructuras de diálogo entre la Comisión y los Balcanes Occidentales

	Diálogo político	Inicio
Albania	Diálogo de máximo nivel sobre las principales prioridades	12 de noviembre de 2013
Bosnia y Herzegovina	Diálogo de máximo nivel sobre el proceso de adhesión	27 de junio de 2012
	Diálogo estructurado sobre la justicia	6 de junio de 2011
Kosovo	Diálogo estructurado sobre el Estado de Derecho	30 de mayo de 2012
antigua República Yugoslava de Macedonia	Diálogo de alto nivel sobre la adhesión	29 de marzo de 2012
Montenegro	Inicio de las negociaciones de adhesión	29 de junio de 2012
Serbia	Inicio de las negociaciones de adhesión	21 de enero de 2014
Todos los países de los Balcanes Occidentales	Consejos de estabilización y asociación	Diversas fechas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

60
Estas estructuras de diálogo tenían por finalidad estimular la voluntad política para reforzar el Estado de Derecho, alentar la reforma administrativa y mejorar la gestión de las finanzas públicas, sobre todo en los años 2014 y 2015. En función de la situación política del país con respecto a la adhesión a la UE (candidato potencial, candidato o candidato con negociaciones activas por capítulo), las estructuras de diálogo político dieron lugar a grupos de trabajo especializados.

El diálogo político sobre el Estado de Derecho tuvo una incidencia limitada

61
La Comisión logró establecer en la práctica grupos de trabajo, sobre todo en para tratar la independencia del poder judicial, las carencias de la labor de la fiscalía y la corrupción de jueces y policías. Además, en el caso de Montenegro y Serbia con los que el Consejo había aprobado la apertura de negociaciones de adhesión (véase el ***cuadro 4***), el proceso de estabilización y asociación, los planes de acción referentes a los capítulos 23 y 24 y el IAP han supuesto cierto nivel de preparación para reformar el poder judicial y luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada.

62
En los países que no habían comenzado aún las negociaciones de adhesión, la repercusión de los grupos de trabajo UE-Balcanes Occidentales en la voluntad política de promover el Estado de Derecho resultó limitada, según se muestra en el ***recuadro 15***.

Recuadro 15

Límites de diálogo político en lo referente al Estado de Derecho

Bosnia y Herzegovina
Debido a los problemas políticos e institucionales existentes, el diálogo político fue ineficaz en parte. Se avanzó algo en la creación de instituciones funcionales y sostenibles[65], pero muy poco en la reforma del poder judicial, persistentemente aquejado de falta de independencia, de injerencias políticas y de ineficiencia[66].

Kosovo
Aunque el Estado de Derecho constituía una prioridad de primer orden en Kosovo[67], los avances en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada sufrieron graves reveses, según mostraron diversos informes[68]. El diálogo político ha sido ineficaz hasta ahora para acabar con el sentimiento de impunidad que prevalece en este país, sobre todo por la falta de independencia de los jueces y por los limitados resultados obtenidos en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada[69].

65 Informe de situación de 2015, pp. 9 y 12.

66 Informe de situación de 2015, pp. 12, 15, 16, 17.

67 MIPD 2011-2013, Kosovo.

68 En el informe de situación de 2014 se afirmaba que debía prestarse especial atención a fortalecer el Estado de Derecho (…) y a intensificar la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

69 Informe de situación de 2015, pp. 12, 15, 16 y 18. Nota de transmisión, informe de situación de 2014.

El diálogo político sobre la reforma de la administración pública logró algunos avances

63
El diálogo político sobre la reforma de la administración pública tuvo lugar en el marco de los acuerdos de estabilización y asociación (AEA). En asociación con las administraciones públicas beneficiarias de toda la región de los Balcanes Occidentales, la Comisión logró con éxito crear «grupos especiales de reforma de la administración pública».

64
Estos grupos abordaron sistemáticamente el marco estratégico de reforma de la administración pública, la función pública y la gestión de recursos humanos, la coordinación y el desarrollo de políticas, la provisión de servicios a los ciudadanos y las empresas, la rendición de cuentas de la administración pública y, por último, la gestión de las finanzas públicas. Los grupos se crearon en 2010 en la antigua República Yugoslava de Macedonia, en 2012 en Albania, en 2013 en Kosovo, en 2014 en Montenegro y Serbia y en 2015 en Bosnia y Herzegovina.

Conclusiones y recomendaciones

65
Sobre la base de las constataciones de anteriores informes especiales, de las evaluaciones de la Comisión y del trabajo de auditoría adicional llevado a cabo en 2015, el Tribunal tenía como objetivo determinar si la Comisión, a través del programa IAP, había contribuido a reforzar la capacidad administrativa en la región de los Balcanes Occidentales. El Tribunal centró el alcance de su fiscalización en el IAP I (2007-2013), aunque también tuvo en cuenta las primeras fases del IAP II (2014-2020), y se focalizó en los elementos claves del Estado de Derecho y la reforma de la administración pública.

66
El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda de preadhesión de la UE fue en general eficaz, y que el IAP I permitió reforzar en parte la capacidad administrativa en la región, a pesar de las considerables deficiencias inherentes a las autoridades nacionales en los Balcanes Occidentales.

67
Por lo que se refiere a la gestión de la Comisión, los objetivos del IAP I no siempre eran específicos y medibles. Los programas y proyectos se basaban en las necesidades, pero las evaluaciones de algunos beneficiarios en el sector del Estado de Derecho pusieron de manifiesto importantes deficiencias (véanse los apartados 16 a 23).

68
La absorción de los fondos del IAP I se vio obstaculizada por la escasa capacidad administrativa de algunos países y, en el caso de la ejecución descentralizada, por los rigurosos requisitos que implica la gestión de los fondos de la UE (véanse los apartados 24 a 26).

Recomendación 1
Objetivos. Gestión indirecta

En el IAP II, la Comisión debería establecer objetivos específicos basados en prioridades clasificadas por orden de importancia y metas medibles.

Para simplificar los requisitos de gestión, la Comisión debería aplicar la gestión indirecta de forma selectiva cuando identifique una capacidad administrativa insuficiente, atendiendo al volumen de fondos en juego y la complejidad y sensibilidad política de los proyectos que vayan a descentralizarse.

69
En el IAP I, la Comisión no aplicó sistemáticamente condiciones estrictas ni realizó un seguimiento de las mismas. A pesar de algunas deficiencias en sus informes sobre el seguimiento orientado a los resultados, la Comisión llevó a cabo una supervisión eficaz de la ejecución de los proyectos del IAP, mientras que su seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones del IAP resultó parcialmente eficaz. Por último, a pesar de importantes deficiencias de los beneficiarios, la Comisión fue capaz de apoyar la coordinación de los donantes (véanse los apartados 27 a 37).

Recomendación 2
Condiciones. Seguimiento. Evaluación

La Comisión debería aplicar condiciones pertinentes para los sectores, programas y proyectos, y supervisar su cumplimiento. Por ejemplo, podría aplicar, si procede, una reducción neta de futuras dotaciones del IAP, suspender pagos, cancelar proyectos aún no contratados y supervisar el cumplimiento de condiciones predefinidas para los proyectos. La Comisión debería supervisar sistemáticamente los programas y proyectos sensibles y realizar evaluaciones externas de las intervenciones en los sectores prioritarios de los Balcanes Occidentales.

70
Por lo que se refiere a la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales, el IAP logró en general las realizaciones estipuladas contractualmente, y su apoyo al Estado de Derecho y a la reforma de la administración pública fue parcialmente sostenible (véanse los apartados 42 a 57).

71
En el caso de los proyectos relativos al Estado de Derecho, la Comisión no aplicó la condicionalidad en su justa medida, y se aportó relativamente poca financiación del IAP I en ámbitos fundamentales del Estado de Derecho, como la libertad de los medios de comunicación, la fiscalía y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. La falta de voluntad política para reformar las instituciones y la insuficiencia de medios presupuestarios y de personal de los beneficiarios, así como la escasa coordinación, afectaron también a la sostenibilidad de los proyectos (véanse los apartados 43 a 52).

72
En el ámbito de la reforma de la administración pública, la Comisión consiguió convertir muchas realizaciones de proyectos en resultados sostenibles, y aunque no fuera un objetivo explícito del IAP, podría haber alentado más a los beneficiarios a utilizar este instrumento como herramienta de aprendizaje en el resto de su administración pública (véanse los apartados 53 a 58).

Recomendación 3
Registros. Recursos

En el contexto del diálogo político y de IAP I y II, la Comisión debería alentar a los países beneficiarios a comprometerse políticamente a establecer un registro convincente de las actividades efectivas de investigación, procesamiento y condena desarrolladas en procesos judiciales por corrupción de altos cargos y delincuencia organizada. Para conseguir esta finalidad, la Comisión debería exigir a cada uno de los beneficiarios desarrollar aún más sus registros. Ello debería tener lugar en el marco del diálogo político y debería reflejarse en futuras asignaciones nacionales del IAP u otras posibles fuentes de financiación de la UE.

Asimismo, una vez se disponga de compromiso político y una mejor capacidad de absorción, la Comisión debería orientar mejor los recursos en los ámbitos clave del Estado de Derecho en que el Tribunal observó una necesidad de apoyo considerable: la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (con especial atención a la fiscalía) y la libertad de prensa.

73
La mejora de la cooperación regional y el refuerzo de la capacidad administrativa en el conjunto de la región reviste gran importancia y cuenta con el respaldo de la Comisión, en particular a través del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (véanse los apartados 19, 39 y 55).

74
Sin embargo, durante el período examinado, el Consejo de Cooperación Regional no tuvo una repercusión significativa sobre el terreno. En cuanto a la Escuela Regional de Administración Pública (ERAP), era demasiado pronto para determinar si había mejorado la capacidad administrativa en los Balcanes Occidentales (véanse los apartados 39, 45 y 57).

Recomendación 4
Cooperación regional

En los IAP I y II, la Comisión debería apoyar la cooperación regional y garantizar en concreto que sus contribuciones financieras al CCR y a la ReSPA consigan resultados sobre el terreno que sean medibles y sostenibles.

75
El diálogo político en los Balcanes Occidentales tuvo un impacto limitado en el Estado de Derecho en varios casos y logró algunos avances en la reforma de la administración pública (véanse los apartados 59 a 64).

Recomendación 5
Diálogo político

La Comisión debería utilizar el diálogo político para apoyar la producción de resultados en los ámbitos del Estado de Derecho y la reforma de la administración pública en el marco del IAP.

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

Claves para entender las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

2000	o 1 de junio – El Consejo Europeo de Santa Maria da Feira declara que todos los países participantes en el proceso AEA son candidatos potenciales a la UE.
2001	o 1 de abril – Es detenido Slobodan Milosevic, antiguo presidente de Yugoslavia, por acusaciones de crímenes de guerra, abuso de poder y corrupción.
	o 13 de agosto – El Acuerdo Marco de Ohrid sella la paz entre el Gobierno de la antigua República Yugoslava de Macedonia y su comunidad étnica albanesa.
2003	o 20 de junio – El Consejo Europeo de Salónica confirma la perspectiva de la UE en relación con los Balcanes Occidentales.
2004	o 22 de marzo – La antigua República Yugoslava de Macedonia solicita su ingreso en la UE.
	o 1 de abril – Entra en vigor el AEA con la antigua República Yugoslava de Macedonia.
2005	o 16 de diciembre – El Consejo confirma la condición de la antigua República Yugoslava de Macedonia como país candidato.
2006	o 3 de junio – Tras un referéndum favorable, Montenegro se declara independiente.
2007	o 1 de enero – Entra en vigor el IAP I.
	o 26 de febrero – En el asunto Bosnia y Herzegovina - Serbia y Montenegro, la CIJ sentencia que la matanza de Srebrenica fue un acto de genocidio aunque exculpó de ella a la parte acusada.
2008	o 17 de febrero – Kosovo declara la independencia.
	o 11 de julio – En la conferencia de donantes de Kosovo, la Comisión y los Estados miembros de la UE comprometieron casi 800 millones de euros a la ayuda específica a Kosovo.
	o 15 de diciembre – Montenegro solicita su ingreso en la UE.
2009	o 1 de abril – Entra en vigor el AEA con Albania.
	o 24 de abril – Albania solicita su ingreso en la UE.
	o 22 de diciembre – Serbia solicita su ingreso en la UE.
	o 22 de diciembre – El Tribunal Europeo de Derechos Humanos condena a Bosnia y Herzegovina por conculcar los derechos democráticos de ciudadanos de minorías.
2010	o 1 de mayo – Entra en vigor el AEA con Montenegro.
	o 22 de julio – La CJI emite un dictamen consultivo de que la declaración unilateral de independencia de Kosovo no infringe ninguna norma de Derecho Internacional.
	o 17 de diciembre – El Consejo confirma la condición de Montenegro como país candidato.
2011	o 26 de mayo y 20 de julio – Son detenidos destacados criminales de guerra serbios por orden del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

Anexo I

2012	o 1 de marzo – El Consejo Europeo confirma la condición de Serbia como país candidato.
	o 29 de junio – Comienzan oficialmente las negociaciones para la adhesión de Montenegro.
2013	o 19 de abril – Los primeros ministros de Kosovo y Serbia firman el Acuerdo de Bruselas por el que se normalizan las relaciones entre ambos países.
	o 1 de septiembre – Entra en vigor el AEA con Serbia.
2014	o 1 de enero – Entra en vigor el IAP II.
	o 21 de enero – Comienzan oficialmente las negociaciones para la adhesión de Serbia.
	o 27 de junio – El Consejo confirma la condición de Albania como país candidato.
	o 15 de julio –El presidente entrante de la Comisión declara que no habrá nuevas adhesiones antes de 2020.
	o 28 de agosto – Cumbre de los Balcanes Occidentales en Berlín.
2015	o 1 de junio – Entra en vigor el AEA con Bosnia y Herzegovina.
	o 20 de agosto – Cumbre de los Balcanes Occidentales en Viena.
2016	o 15 de febrero – Bosnia y Herzegovina solicita su ingreso en la UE.
	o 30 de marzo – Cumbre de los Balcanes Occidentales en Durrës (Albania).
	o 1 de abril – Entra en vigor el AEA con Kosovo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea.

Anexo II

Muestra de auditoría de proyectos nacionales del IAP I

N.º	Beneficiario	Proyecto	Año de la decisión IAP	Importe *(euros)*
Estado de Derecho				
1	Albania	Misión de asistencia técnica de la UE a la Policía de Albania (PAMECA III)	2007	6 768 790
2		Proyecto de lucha contra la corrupción (PACA)	2008	2 000 000
3		Apoyo a las estructuras investigativas de actividades de blanqueo de fondos y delitos financieros	2009	1 500 000
4		Instrumento para la Sociedad Civil — apoyo a las iniciativas cívicas locales y al desarrollo de capacidades	2009	1 500 000
5		Apoyo al programa de protección de testigos	2009	554 199
6		Misión de asistencia técnica de la UE a la Policía de Albania (PAMECA IV)	2009	1 000 000
7		EURALIUS III: asistencia técnica al poder judicial	2009	2 300 000
8		Construcción de una nueva prisión en Fier	2010	9 654 814
9		Implantación de un sistema de gestión de casos en la fiscalía	2010	990 396
10		Construcción del palacio de justicia de Tirana	2012	0
11	Bosnia y Herzegovina	Formación conjunta para la unidad de información financiera SIAP, la unidad de investigación de delitos y organismos e instituciones de regulación financiera	2007	392 973
12		Financiación de la sala de enjuiciamiento de crímenes de guerra (Tribunal estatal)	2008	2 999 599
13		Asistencia a la dirección encargada de coordinar las fuerzas policiales	2008	1 200 000
14		Refuerzo de capacidades institucionales para prevenir y combatir la corrupción	2009	488 048
15		*Responsible Journalism's Watching Eye*: anticorrupción y prensa	2009	102 923
16		Construcción de una prisión estatal de alta seguridad en Sarajevo - fase II	2010	5 150 000
17		Consejo general del poder judicial y de la fiscalía	2010	1 000 000
18		Ayuda de hermanamiento a la dirección a la dirección encargada de coordinar las fuerzas policiales	2008	1 200 000
19		Apoyo a fuerzas y cuerpos de seguridad	2010	6 999 999
20		Aumento de la capacidad parlamentaria en el contexto de la adhesión a la UE	2012	3 499 966
21	antigua República Yugoslava de Macedonia	Apoyo a la redacción de los documentos de seguimiento estratégico y planes de acción correspondientes para prevenir y reprimir la aparición de casos de corrupción y conflicto de intereses	2008	165 968
22		Intercambio de buenas prácticas de la UE en materia de supervisión de la lucha contra la corrupción a escala local	2009	138 500

Anexo II

N.º	Beneficiario	Proyecto	Año de la decisión IAP	Importe *(euros)*
Estado de Derecho				
23	Montenegro	Apoyo a la ejecución de la estrategia y del plan de acción de lucha contra la corrupción	2012	700 000
24		Corrupción en las administraciones locales – ¡tolerancia cero!	2012	190 308
25	Serbia	Reforma de la policía: asuntos internos	2007	1 000 000
26		Incremento de la eficiencia y la transparencia de poder judicial (tribunales)	2007	2 643 064
27		Lucha contra la corrupción	2008	2 147 000
28		Incremento de la eficiencia y la transparencia (fiscalía y jurisdicción penal)	2008	1 891 517
29		Promoción de la sociedad civil (I y II)	2007 2008	1 983 458
		TOTAL		**60 161 522**
Reforma de la administración pública				
1	Albania	Apoyo al ministerio de administraciones públicas (DOPA)	2008	958 892
2		Apoyo al sistema de adquisiciones, concesiones y subastas públicas	2008	899 076
3		Refuerzo de la asamblea parlamentaria	2010	1 454 147
4		Apoyo a la administración de aduanas	2011	1 424 496
5		Implantación de un sistema moderno de gestión y control financieros y de un servicio de inspectores financieros públicos	2012	2 500 000
6	Bosnia y Herzegovina	Dotación de capacidad al gabinete del coordinador de la reforma de las administraciones públicas	2007	1 824 961
7		Desarrollo y aplicación de una estrategia de control interno financiero para el entero sector público del país	2007	1 105 904
8		Dotación de capacidad a las administraciones y al sistema de estadísticas financieras públicas	2009	1 603 790
9		Planes de formación en transparencia y rendición de cuentas	2010	445 253
10		Apoyo a la coordinación y ejecución de la reforma de la administración pública	2011	476 450

Anexo II

N.º	Beneficiario	Proyecto	Año de la decisión IAP	Importe *(euros)*
Reforma de la administración pública				
11	antigua República Yugoslava de Macedonia	Asistencia técnica a la formación y al instrumento de apoyo del IAP	2007	856 280
12		Refuerzo de la capacidad de las instituciones para gestionar y ejecutar programas operativos	2008	1 599 710
13		Apoyo al sistema de contratación pública	2008	986 442
14		Asistencia técnica al ministerio encargado de la sociedad de la información y de administraciones públicas y mejora de la aplicación del sistema nacional de coordinación en materia de formación	2009	1 095 000
15	Montenegro	Mejora y desarrollo del sistema de adquisiciones públicas	2009	1 080 017
16		Refuerzo de los sistemas de gestión y control de la ayuda financiera de la UE	2009 2010 2013	2 000 000
17		Refuerzo de la entidad fiscalizadora superior	2014	751 068
18		Control de calidad de las auditorías en la entidad fiscalizadora superior	2014	250 000
19		Refuerzo de la gestión de los fondos europeos y de los procedimientos administrativos en general	2014	1 261 500
20	Serbia	Programa de apoyo a los municipios	2007	22 501 150
21		Apoyo a la autoridad central de contratación pública	2007	116 650
22		Apoyo al desarrollo del control financiero interno del sector público	2008	2 000 000
23		Adaptación del servicio de aduanas a las normas, organización, y metodología operativa de los servicios de aduanas de la UE	2008	1 399 641
		TOTAL		**48 590 427**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea, 30 de junio de 2015.

Anexo III

Muestra de auditoría de programas regionales del IAP I

N.º	Programas multibeneficiarios en los Balcanes Occidentales	Año de la decisión IAP	Importe contratado *(euros)*
1	Consejo de Cooperación Regional (CCR)	2008 - 2013	18 641 100
2	Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO)	2008 - 2014	305 000 000
3	Escuela Regional de Administración Pública (ReSPA)	2010 - 2013	5 900 000
	TOTAL:		**329 541 100**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea, 30 de junio de 2015. Los importes contratados representan el total de todos estos importes para todos los proyectos de los programas citados.

Respuestas de la Comisión

Resumen

VIII
La Comisión quisiera señalar que se ha aplicado la condicionalidad cuando era necesario y al nivel adecuado para lograr el máximo impacto posible de los objetivos de la política de ampliación, a menudo en contextos políticos difíciles.

Con respecto a los niveles de financiación, la Comisión quisiera señalar que la financiación prevista en los sectores relevantes fue apropiada, dado el número relativamente limitado de grandes inversiones necesarias y los límites impuestos por la actual capacidad de absorción. La libertad de los medios de comunicación, la sociedad civil y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada requieren principalmente la prestación de asesoramiento mediante asistencia técnica, que correspondía al IAP, y no inversiones a gran escala.

X
La Comisión quisiera subrayar que el Consejo de Cooperación Regional ha sido creado principalmente por los países de la región como un foro para reunirse y discutir los retos comunes, y que este objetivo se ha cumplido.

Introducción

09
La Comisión desea subrayar que el proceso de ampliación es estricto pero justo y se basa en los criterios establecidos y en las lecciones aprendidas en el pasado. Cada país es evaluado según sus propios méritos. Los desafíos que afrontan los actuales países de la ampliación son tales que ninguno estará listo para adherirse a la UE durante el mandato de la actual Comisión, que expirará a finales de 2019. El Consejo de diciembre de 2015 reiteró que la ampliación sigue siendo una política clave de la UE así como el compromiso inequívoco de la UE con la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales.

Observaciones

23
La Comisión desearía señalar que **todos** los países tienen estrategias en el ámbito del Estado de Derecho. Sin embargo, no todos pueden tener una estrategia general o actualizada en el sector de la justicia.

Recuadro 4 — Experiencia con la descentralización de la gestión en el marco del IAP I
La antigua República Yugoslava de Macedonia
La Comisión desea destacar que, con el fin de mitigar el riesgo de pérdidas adicionales de proyectos, el procedimiento para la revisión de los documentos contractuales se ha mejorado y es más selectivo en la descentralización de los fondos del IAP II. Asimismo, la Comisión sigue de cerca los planes de adquisiciones elaborados por las autoridades nacionales y asesora en la priorización de los proyectos. Es más, la Comisión supervisa la ejecución del Plan de Acción del SED elaborado por las autoridades nacionales para abordar las cuestiones relativas a la aplicación del IAP.

Recuadro 4 — Experiencia con la descentralización de la gestión en el marco del IAP I

Serbia

El propósito del sistema de ejecución descentralizada (SED) en el IAP fue la gestión de los fondos del IAP por las autoridades nacionales.

El proceso de acreditación, por lo tanto, no implicó una evaluación exhaustiva de la gestión de las finanzas públicas a nivel nacional, que sólo se incorporó en el marco legal IAP II.

Cabe señalar que en el caso de Serbia, la Comisión siguió de cerca las estructuras SED mediante el seguimiento de las cuestiones pendientes y se tomaron las medidas correctivas oportunas. Por ejemplo, en 2015, debido a las deficiencias persistentes en una de las estructuras clave (Tribunal de Cuentas), la Comisión decidió suspender la delegación, dado que el sistema no garantizaba el uso adecuado de los fondos de la UE.

28

La Comisión quisiera señalar que se ha aplicado la condicionalidad cuando era necesario y al nivel adecuado para lograr el máximo impacto posible de los objetivos de la política de ampliación, a menudo en contextos políticos difíciles.

Recuadro 6 — Durante el IAP I no se aplicó una condicionalidad estricta

Serbia

Desde la programación del IAP 2012, las condicionalidades se utilizan de manera específica. Están claramente definidos en las fichas de sector/proyecto de una manera medible y se aplican durante la ejecución. Esto es para asegurar que sólo se financian proyectos (acciones) maduros. Numerosos proyectos se han aplazado en la programación en la medida en que no existían unas condiciones previas esenciales.

36

La Comisión está de acuerdo en parte. Como política general, la Comisión realiza un seguimiento sistemático de todas las evaluaciones, especialmente a través de una tabla detallada de recomendaciones y acciones de seguimiento. La Comisión desea señalar que el seguimiento orientado a los resultados (ROM) se basa en preguntas genéricas que pueden aplicarse a todos los países y/o sectores. Sin embargo, puede acudirse a expertos con la experiencia específica relevante para proporcionar una visión más equilibrada.

37

La Comisión señala que actualmente está en curso una evaluación estratégica global del PAR.

Recuadro 7 — Cooperación regional de los donantes en los Balcanes Occidentales

CCR

La Comisión desea señalar que el CCR organizó varias discusiones relacionadas con el sector a nivel regional, incluyendo una reunión de coordinación dedicada a los donantes. Estas acciones han contribuido a proporcionar una perspectiva regional en la asistencia de los donantes.

El CCR ha constituido una base de datos de donantes (SEEDAD). En diciembre de 2015 se finalizó una versión beta y la base de datos se presentó a la comunidad de donantes en la reunión de coordinación de donantes celebrada en marzo de 2016 (http://www.rcc.int/seedad/).

40
A pesar de algunas deficiencias en el proceso de coordinación de los donantes por parte de las autoridades nacionales, debido al apoyo proporcionado por la Comisión y las delegaciones de la UE, esto no tiene un impacto en la correcta aplicación de la ayuda financiera del IAP.

Recuadro 8 — Coordinación ineficaz de los donantes por los beneficiarios

Kosovo
La Comisión está de acuerdo con la observación de que «no se habían implantado mecanismos eficaces de coordinación de los donantes por parte del Gobierno de Kosovo» a finales de 2011, aunque cabe señalar que se ha avanzado desde entonces y se ha introducido un «Reglamento nuevo y mejorado sobre la coordinación de los donantes» que fue consultado con los donantes y adoptado en junio de 2015. La Oficina de la UE también ha prestado apoyo a las autoridades nacionales.

43
La Comisión toma nota de que en la zona sensible del derecho pleno y el compromiso político constante, antes, durante y después de la fecha final del proyecto, es esencial garantizar resultados sostenibles.

44
La Comisión desea señalar que, a través de su diálogo sobre políticas, se ha alentado sistemáticamente el apoyo político a las reformas en el ámbito del Estado de Derecho por parte de los beneficiarios. Este diálogo, aunque no aborda directamente cuestiones relacionadas con el proyecto, tiene una influencia directa en asegurar que se dan las condiciones políticas o se están tratando.

Por otra parte, la Comisión desea poner de relieve el desafío particular de imponer condiciones estrictas sin restringir excesivamente el apoyo financiero en el ámbito del Estado de Derecho. Esto requiere una cuidadosa calibración mediante el diálogo político, la programación y la ejecución del proyecto.

45
La Comisión señala que el CCR creó un Grupo de Trabajo sobre Justicia con los Ministerios de Justicia de los Balcanes Occidentales, que adoptaron un Plan de Acción Regional sobre Justicia. Se establecieron dos redes regionales (instituciones de formación judicial y Asociaciones de Mediadores) para trabajar en la puesta en práctica del Plan de Acción. El CCR también ha participado en el Instituto Europeo de Administración Pública, la Red Europea de Formación Judicial y el Consejo de Europa para el desarrollo de seminarios y contenidos para jueces y fiscales.

49
La Comisión desea destacar que crear un registro requiere un compromiso político sostenido por parte de las autoridades durante un largo período de tiempo.

En el caso de Kosovo, la Comisión desea hacer referencia a su reciente informe sobre los progresos realizados por Kosovo en el cumplimiento de los requisitos de la hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados, incluida la creación de un registro sobre la lucha contra la corrupción y el crimen organizado [COM (2016) 276 final].

Recuadro 10 — Resultados de los proyectos del IAP I en la lucha contra la corrupción

Proyecto contra la corrupción, Albania

La Comisión no está de acuerdo en parte. El proyecto en sí no cumple con los objetivos, tales como una disminución en los niveles percibidos de corrupción, o un aumento de la incautación de activos, que son resultados a más largo plazo. Sin embargo, otros objetivos importantes del proyecto se cumplieron con éxito y han tenido un impacto positivo en la lucha contra la corrupción en Albania. La reciente evaluación temática de la ayuda del IAP en la lucha contra la corrupción llegó a la conclusión de que el proyecto «contribuyó a la prevención de la corrupción en el sector de la educación» y evaluó positivamente su contribución a la aplicación de las recomendaciones de GRECO y Moneyval.

52

La Comisión desea señalar que se ha apoyado de forma continua a las organizaciones civiles a través de la ayuda del IAP en todos los sectores, incluida la democracia y el Estado de Derecho, en particular mediante programas para varios países. Es sumamente importante que este apoyo tenga en cuenta la capacidad de absorción de la sociedad civil.

Con respecto a los niveles de financiación en las otras áreas mencionadas, la Comisión desea señalar que la financiación proporcionada era apropiada, dada la cantidad relativamente limitada de grandes inversiones requeridas y los límites impuestos por la capacidad de absorción existente. Estos sectores requieren principalmente la prestación de asesoramiento mediante asistencia técnica, que se garantiza a través del IAP, una inversión no a gran escala y un fuerte compromiso político.

58

La Comisión desea señalar que las estructuras mencionadas por el Tribunal, «se establecieron con el propósito de administrar los fondos del IAP» y se aplican principalmente a la gestión descentralizada y, por lo tanto, sólo existen en algunos países. La Comisión también subraya la importancia de alentar a las autoridades nacionales, siempre que sea posible, a hacer un buen uso de las mejores prácticas de este tipo de estructuras.

La Comisión desea señalar que la promoción de la buena gestión financiera pública no se limita a la utilización del IAP I. La nueva estrategia de ampliación «Primero lo fundamental» a partir de octubre 2013 pone especial énfasis en todas las formas de gobernanza económica, incluida la gestión de las finanzas públicas y las adquisiciones públicas en línea con las normas de la UE. Esto se controla estrechamente a través de las estructuras adecuadas.

Recuadro 14 — El proyecto del puente Žeželj en Serbia

La mayoría de los retrasos se han evaluado como imputables al contratista. Más recientemente, este tipo de dificultad se ha abordado mediante la mejora de los vínculos entre los objetivos de la política y la programación.

61

La Comisión señala que el diálogo político sólo puede **alentar** la reforma, pero la propiedad del proceso de reforma corresponde a las autoridades nacionales.

Recuadro 15 — Límites de diálogo político en lo referente al Estado de Derecho

Respuesta común de la Comisión a «Bosnia y Herzegovina» y «Kosovo»

La Comisión señala que el diálogo político con los países de los Balcanes Occidentales se ha llevado a cabo de una manera eficiente y orientada a los resultados, y se ha progresado como se indica en los paquetes de ampliación y los informes de progreso anuales. Sin embargo, la complejidad de las reformas evaluadas en esta auditoría significa que el proceso requiere tiempo, ya que la Comisión favorece la calidad sobre la rapidez. Además, la rapidez de las reformas en los países en cuestión es responsabilidad de las autoridades nacionales.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1 — Objetivos. Gestión indirecta

La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 2 — Condiciones. Supervisión. Evaluación

La Comisión acepta esta recomendación.

71

La Comisión quisiera señalar que se ha aplicado la condicionalidad cuando era necesario y al nivel adecuado para lograr el máximo impacto posible de los objetivos de la política de ampliación, a menudo en contextos políticos difíciles.

Con respecto a los niveles de financiación, la Comisión quisiera señalar que la financiación prevista en los sectores relevantes fue apropiada, dado el número relativamente limitado de grandes inversiones necesarias y los límites impuestos por la actual capacidad de absorción. La libertad de los medios de comunicación, la sociedad civil y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada requieren principalmente la prestación de asesoramiento mediante asistencia técnica, que está asegurada a través del IAP, y no inversiones a gran escala.

Recomendación 3 — Registros. Recursos

La Comisión acepta esta recomendación.

74

La Comisión quisiera subrayar que el Consejo de Cooperación Regional ha sido creado principalmente por los países de la región como un foro para reunirse y discutir los retos comunes, y que este objetivo se ha cumplido.

Recomendación 4 — Cooperación regional

La Comisión acepta esta recomendación.

75
La Comisión desea señalar que cuando el diálogo político ha tenido un impacto limitado en el Estado de Derecho, esto ha sido debido principalmente a la falta de compromiso político por parte de las autoridades nacionales.

Recomendación 5 — Diálogo político
La Comisión acepta esta recomendación.

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	10.3.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	6.6.2016
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	31.8.2016

La política de ampliación a los Balcanes Occidentales de la UE se ha centrado en seis países europeos que históricamente se han visto afectados por graves conflictos étnicos, políticos y económicos, y que aspiran a incorporarse a la UE.
El Tribunal examinó si la gestión por la Comisión del IAP en los Balcanes Occidentales en los ámbitos clave del Estado de Derecho y la administración pública era eficaz, así como si realmente reforzaron la capacidad administrativa en la región. Además, el Tribunal valoró los logros del diálogo político entre la UE y los Balcanes Occidentales en el refuerzo de la capacidad administrativa.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones