

Informe Especial

## Ayuda de preadhesión de la UE a Turquía: solo resultados limitados hasta la fecha

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## **EQUIPO AUDITOR**

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE 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.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala III, especializada en acciones exteriores, seguridad y justicia, presidida por Karel Pinxten, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Bettina Jakobsen, Miembro del TCE, con la asistencia de Katja Mattfolk (jefe de Gabinete), y Kim Storup (agregada de Gabinete), Alejandro Ballester Gallardo (gerente principal), Dennis Wernerus (jefe de tarea), y Nicola Berloco, Cyril Messein y Alexandre Tan (auditores). Fiona Urquhart prestó apoyo lingüístico.



*De izquierda a derecha: Dennis Wernerus, Cyril Messein, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Katja Mattfolk.*

## ÍNDICE

|  | Apartado   |
|--|--|
| Acrónimos y abreviaturas   |  |
| Resumen  | I - X  |
| Introducción   | 1 - 11   |
| Alcance y enfoque de la fiscalización  | 12 - 17  |
| Observaciones  | 18 - 57  |
| La Comisión diseñó bien los objetivos del IAP, pero tuvo dificultades para apoyar las reformas sectoriales y utilizó poco la condicionalidad   | 18 - 34  |
| La Comisión estableció adecuadamente los objetivos del IAP, pero, en la práctica, no se abordaron de manera suficiente algunas necesidades fundamentales en los sectores del Estado de Derecho y la gobernanza | 19 - 26  |
| Pese a algunas insuficiencias, las evaluaciones del enfoque sectorial de la Comisión proporcionaron información pertinente para identificar dónde se podría aplicar dicho enfoque                              | 27 - 29  |
| La Comisión utilizó poco la condicionalidad del IAP para apoyar el proceso de reformas en sectores prioritarios  | 30 - 34  |
| A pesar de los retrasos en la ejecución, los proyectos del IAP proporcionaron las realizaciones previstas, pero su sostenibilidad corre peligro debido a la falta de voluntad política                         | 35 - 57  |
| Por lo general, el IAP proporcionó las realizaciones previstas, pero estas sufrieron frecuentes retrasos   | 37 - 45  |
| La programación del IAP sufrió retrasos significativos   | 46 - 51  |
| La sostenibilidad de los proyectos corre peligro con frecuencia por falta de voluntad política   | 52 - 57  |
| Conclusiones y recomendaciones   | 58 - 65  |
| <br>Anexo I  | <br>- Acontecimientos clave para entender las relaciones entre la UE y Turquía   |
| Anexo II   | - Estado de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE   |
| Anexo III  | - Sectores del IAP en Turquía con asignaciones, porcentajes de la asignación total y, para los sectores prioritarios seleccionados, importes contratados |
| Anexo IV   | - Síntesis de los proyectos del IAP I fiscalizados   |

Anexo V - Lista de entrevistas de fiscalización realizadas en Turquía en 2017

Anexo VI - Gestión indirecta en el marco del IAP I y del IAP II

Respuestas de la Comisión

**ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS**

|       |  |
|-------|--|
| GFP   | Gestión de las finanzas públicas                   |
| IAP   | Instrumento de Ayuda Preadhesión                   |
| MEUA  | Ministerio para Asuntos de la UE                   |
| NAO   | Ordenador nacional de pagos                        |
| NIPAC | Coordinador nacional del IAP                       |
| OSC   | Organización de la sociedad civil                  |
| PNUD  | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| ROM   | Seguimiento orientado a los resultados             |
| UCFC  | Unidad Central de Financiación y Contratos         |

## **RESUMEN**

I. La ayuda financiera de la UE prevista para Turquía desde 2007 hasta 2020 a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) asciende a más de 9 000 millones de euros. El objetivo del Tribunal era evaluar la concepción y la eficacia del IAP para Turquía, cuya finalidad es adaptar al país candidato al acervo y reforzar su capacidad administrativa. El Tribunal estudió los períodos de programación del IAP I (2007-2013) y del IAP II (2014-2020) y se centró en los sectores prioritarios del Estado de Derecho, la gobernanza y los recursos humanos (educación, empleo y políticas sociales), a los que se había asignado un presupuesto de 3 800 millones de euros. Debido a los retrasos en la ejecución del IAP II, el Tribunal solo pudo examinar la ejecución del IAP I, en particular, a través de quince proyectos, que ascendían a 112 millones de los 1 500 millones de euros contratados en virtud del IAP I en estos sectores.

II. El Tribunal llegó a la conclusión de que los objetivos del IAP fueron bien diseñados por la Comisión, en particular al identificar adecuadamente los requisitos necesarios para avanzar hacia la adhesión a la UE y realizar evaluaciones concluyentes del enfoque sectorial. En la práctica, no obstante, los fondos del IAP gastados no abordaron de modo suficiente algunas necesidades fundamentales en los sectores del Estado de Derecho y la gobernanza, donde están pendientes algunas reformas cruciales. En ámbitos donde se ha mostrado más voluntad política, como las aduanas, el empleo y la fiscalidad, los proyectos del IAP I han contribuido a adaptar a Turquía al acervo y a reforzar su capacidad administrativa. Sin embargo, la sostenibilidad de estos resultados corre peligro, debido a las dificultades para gastar los fondos disponibles del IAP y al retroceso en las reformas. Por consiguiente, el Tribunal considera que la eficacia del IAP solo ha sido limitada.

III. En lo que respecta al diseño del IAP, el Tribunal constató que la Comisión fijó adecuadamente los objetivos del IAP, porque eran específicos y coherentes con el marco jurídico. Más concretamente, los objetivos del IAP en cuanto a Estado de Derecho, gobernanza y recursos humanos eran pertinentes y estaban basados en las necesidades que había establecido Turquía para adaptarse al acervo y reforzar su capacidad administrativa.

IV. Sin embargo, en realidad, los fondos empleados en el marco de los objetivos del IAP I apenas dan respuesta a algunas de las necesidades fundamentales: la independencia y la imparcialidad de la justicia, la lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada, la libertad de prensa, la prevención de conflictos de intereses y el refuerzo de la auditoría externa y de la sociedad civil. Según el propio análisis realizado por la Comisión, no se han producido avances satisfactorios en estos ámbitos durante varios años, ya que falta voluntad política por parte de las autoridades turcas.

V. La Comisión decidió ejecutar el IAP II mediante el enfoque sectorial, en virtud del cual el IAP apoyaría reformas sectoriales en lugar de proyectos independientes. Antes de aplicar este nuevo enfoque, la Comisión evaluó la preparación de los sectores para absorber la financiación del IAP II. Estas evaluaciones sectoriales proporcionaron un análisis pertinente y concluyente para identificar dónde se podría ejecutar el IAP II mediante el enfoque sectorial. Sin embargo, no siempre han sido exhaustivas, en particular, en el caso de tres de los cinco criterios de evaluación utilizados: la coordinación entre los donantes de Turquía, el análisis presupuestario por sectores y el marco de evaluación de sus resultados.

VI. Además de la financiación de la UE, la condicionalidad del IAP puede contribuir a promover el proceso de reformas. Pese a los avances reiteradamente insatisfactorios puestos de manifiesto en sus informes sobre Turquía, el Tribunal constató que la Comisión había utilizado poco la condicionalidad del IAP para apoyar reformas en aquellos sectores prioritarios donde los avances no eran adecuados. En particular, la Comisión rara vez impuso condiciones como la opción de volver a centralizar la gestión de los proyectos del IAP o de aplicar medidas correctoras si no se cumplían las condiciones de los proyectos. Asimismo, la posibilidad de suspender la financiación del IAP I si no se cumplían los principios de democracia y Estado de Derecho no se reflejó expresamente en la normativa del IAP II.

VII. En lo que respecta a la ejecución del IAP, los proyectos fiscalizados proporcionaron, por lo general, las realizaciones previstas, que contribuyeron a que Turquía se adaptara al acervo y reforzara su capacidad administrativa, a pesar de los frecuentes retrasos. El Tribunal constató que la sostenibilidad de estos resultados positivos corre peligro, sobre todo por la falta de voluntad política, empeorada por los despidos a gran escala, las suspensiones de funcionarios y las restricciones impuestas a la sociedad civil.

VIII. Se produjeron deficiencias en el seguimiento de los resultados de los proyectos, como proyectos que no estaban seleccionados por el marco de seguimiento orientado a los resultados de la Comisión, e indicadores que a veces eran irrelevantes o poco fiables, o no iban acompañados de la correspondiente base de referencia.

IX. Otra fuente de preocupación es que los retrasos generalizados en su programación y ejecución, el IAP sufrió retrasos significativos, que provocaron reducciones en la financiación y en el tiempo de que disponían las autoridades turcas para ejecutar el presupuesto y los proyectos posteriores del IAP II, y contribuirán aún más a retrasar la licitación y la contratación de los proyectos. Los motivos de estos retrasos son conocidos: la débil capacidad administrativa de algunos ministerios para la preparación de las propuestas de proyectos, la transición al enfoque sectorial y la excesiva rotación de personal en la UCFC, que gestiona la mayoría de los fondos del IAP gastados en Turquía.

X. El informe formula cinco recomendaciones mensurables para mejorar la concepción y la ejecución de la ayuda de preadhesión destinada a Turquía. Asimismo, los resultados de la fiscalización se incluirán en la revisión intermedia del IAP II que lleve a cabo la Comisión, así como en el diseño de futuros programas de ayuda de preadhesión en favor de los países de la ampliación de la UE.



## **INTRODUCCIÓN**

1. Situada en la encrucijada entre Europa y Oriente Medio (véase la **ilustración 1**), la República de Turquía ha desempeñado un papel destacado en las relaciones internacionales a lo largo de la historia. Es un socio estratégico de la UE en materia de defensa, política exterior y comercio. En el contexto de la crisis de los refugiados, Turquía ha aumentado aún más su importancia para la UE, y viceversa (como el diálogo en materia de liberalización de visados o el Mecanismo para los refugiados en Turquía, de 3 000 millones de euros).

**Ilustración 1** – Mapa de Turquía donde se muestran las cuatro ciudades en las que se realizaron visitas de fiscalización



Las fronteras y los nombres que figuran en este mapa y las designaciones utilizadas no implican respaldo o aceptación oficiales por parte de la Unión Europea.

*Fuente:* Eurostat.

2. Con más de 80 millones de habitantes, Turquía tiene una de las mayores poblaciones musulmanas del mundo, grandes comunidades kurdas y gitanas, y varias minorías religiosas (cristianos y judíos).

3. Desde la década de 1950, Turquía ha avanzado de manera lenta pero coherente hacia la UE; reconoce la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, desde 1999, ha sido un país candidato a la adhesión a la UE<sup>1</sup>. Desde las elecciones generales de 2002, el partido gobernante ha sido el conservador «Partido de la Justicia y el Desarrollo» o «AKP»<sup>2</sup>, que ha gobernado al país bajo la dirección del primer ministro y, desde 2014, presidente de la República, Recep Tayyip Erdoğan.

4. Entretanto, el proceso de negociaciones de adhesión a la UE ha sido particularmente lento y, en 2017, solo se habían abierto 16 de los 35 capítulos para las negociaciones de adhesión (únicamente se había cerrado un capítulo). El **anexo II** muestra la situación del proceso de adhesión de Turquía por capítulos.

5. La ayuda de preadhesión de la UE acompaña este proceso de adhesión y consiste en el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP), cuya finalidad es apoyar a los países candidatos en su adaptación progresiva a las normas y políticas de la UE con vistas a su ingreso en la Unión, conocido comúnmente como el «acervo» (véase el **recuadro 1**).

#### **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, también Turquía. Por ejemplo, el capítulo número 23 se refiere al poder judicial y los derechos fundamentales, mientras que el capítulo número 32 atañe al control financiero y a la fiscalización. Además de ello, el acervo incluye los llamados «criterios de Copenhague», que incluyen la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, y la protección de las minorías (véase [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en)).

<sup>1</sup> El **anexo I** recoge los acontecimientos clave en las relaciones entre la UE y Turquía.

<sup>2</sup> En turco: «Adalet ve Kalkınma Partisi».

6. En asociación con las autoridades turcas, la ayuda de preadhesión consiste en la financiación por la Comisión Europea de proyectos en una amplia gama de ámbitos políticos, como el Estado de Derecho, la gobernanza, la agricultura, las infraestructuras (por ejemplo, de medio ambiente o transportes) y el desarrollo de los recursos humanos a través de la educación, el empleo y las políticas sociales. Con la planificación de asignaciones en virtud del IAP I (2007-2013) por un valor de 4 580 millones de euros y del IAP II (2014-2020) por 4 490 millones de euros (véase el anexo III), Turquía es el mayor país beneficiario de ayuda de la UE fuera de la Unión. La Comisión gestiona el IAP asistida por los Estados miembros de la UE, en calidad de miembros del comité IAP II<sup>3</sup>.

7. Si bien la Comisión carga con la responsabilidad global de la gestión del IAP, ha confiado a las autoridades turcas la responsabilidad de gestionar la mayor parte de este con arreglo al modelo de «gestión indirecta» del presupuesto de la UE. Con arreglo a este modelo de gestión presupuestaria, bajo su propia responsabilidad y de conformidad con el principio de la buena gestión financiera, la Comisión ha delegado la gestión del presupuesto a las autoridades turcas<sup>4</sup>. Este enfoque descentralizado respecto de la gestión del IAP es similar a la gestión compartida que llevan a cabo la Comisión y los Estados miembros de la UE con la mayoría de los fondos de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo Social Europeo.

8. En Turquía, este enfoque requiere que las autoridades turcas acometan la planificación, la ejecución, el seguimiento y la fiscalización de los fondos del IAP con arreglo

---

<sup>3</sup> El Comité IAP II, presidido por la Comisión, fue establecido por el artículo 13 del 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 (IPA II). Ha asumido las funciones del Comité IAP I, que fue establecido por el artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA I).

<sup>4</sup> Con arreglo a la gestión indirecta, las tareas de ejecución del presupuesto se delegan a entidades encargadas por la Comisión, que son las que lo llevan a cabo (por ejemplo, el beneficiario del IAP II o una entidad designada por este, u organizaciones internacionales). Véase el artículo 188 del 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 (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1) (Reglamento Financiero). Anteriormente, en virtud del IAP I, el modelo de gestión presupuestaria conferido a las autoridades turcas se denominaba «sistema de ejecución descentralizada» o SED. Véase, en el anexo VI, una síntesis gráfica de la gestión indirecta.

a un conjunto combinado de normas nacionales y de la UE. Mientras que el coordinador nacional del IAP es responsable de la coordinación entre las distintas partes interesadas turcas, compete a la UCFC (Unidad Central de Financiación y Contratos), dependiente del Tesoro, gestionar el 87,2 % de los fondos del IAP I y el 84,2 % de los fondos del IAP II<sup>5</sup>, bajo la supervisión de un ordenador nacional de pagos.

9. La Comisión ejecutó el IAP I mediante el enfoque de proyecto tradicional, tomando decisiones de financiación en función de cada uno de los proyectos. El enfoque sectorial es la opción estratégica de la Comisión para la ejecución del IAP II. De conformidad con este enfoque, las decisiones de financiación se basan en objetivos políticos sectoriales nacionales. El objetivo es complementar los esfuerzos del Gobierno en un sector, incrementando de este modo las sinergias y la apropiación nacional con respecto a las políticas públicas y a las decisiones relativas a la asignación de recursos en un sector. Por lo tanto, la financiación del IAP se centraría en alcanzar los objetivos y resultados políticos sectoriales nacionales que sean pertinentes para la adhesión<sup>6</sup>. El enfoque sectorial se aplica sector a sector, tras una evaluación realizada por la Comisión.

10. Desde 2013, las reformas en Turquía han ido retrocediendo. En particular, desde el intento de golpe militar de julio de 2016, el recurso de Turquía al Estado de emergencia y a las suspensiones, despidos y arrestos generalizados han socavado la posición de Turquía frente a la UE. Estas medidas represivas posteriores al golpe, que el Gobierno turco defendió como medidas antiterroristas, han afectado a la totalidad del espectro de la sociedad turca: el poder judicial, la Policía, la Gendarmería, el ejército, la función pública, el sector académico, los docentes, los abogados, los medios de comunicación y la comunidad empresarial<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Porcentajes basados en datos de la Comisión (2017).

<sup>6</sup> «Evaluation of Sector approach under IPA II assistance» (Evaluación del enfoque sectorial con arreglo a las ayudas del IAP II), hoja de ruta, Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, noviembre de 2016, y «Mapping of Sector Strategies» (Cartografía de las estrategias sectoriales), informe final, 28 de febrero de 2014.

<sup>7</sup> Véase el Informe anual de la Comisión sobre Turquía, 2016, p. 9.

11. La enorme magnitud de estas medidas ha afectado a la capacidad administrativa de Turquía y ha complicado y retrasado su adaptación al acervo. En el **recuadro 2** se recogen tres ejemplos de dichas medidas en tres sectores incluidos en la presente fiscalización. En noviembre de 2016, en un contexto de enturbiamiento de las relaciones políticas entre la UE y Turquía, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión y a los Estados miembros de la UE que iniciaran el procedimiento para la suspensión temporal de las negociaciones de adhesión en curso con Turquía<sup>8</sup>.

**Recuadro 2 – Ejemplos de medidas posteriores al golpe registradas en Turquía**

***Tribunales y fiscalía***

Desde el intento de golpe de estado de julio de 2016, más de 4 000 jueces y fiscales han sido despedidos o suspendidos, lo que representa cerca de un tercio del número total de jueces y fiscales de Turquía en la fecha en cuestión. Alrededor de 2 400 han sido encarcelados, lo que afecta a todos los niveles del poder judicial, desde los tribunales de primera instancia al Tribunal Constitucional. Estos despidos a gran escala y la posterior contratación a gran escala de nuevos jueces se denunciaron como algo que planteaba un grave desafío para el funcionamiento y la independencia del poder judicial<sup>9</sup>.

***Función pública: la entidad fiscalizadora superior de Turquía***

Al contar con competencias judiciales además de sus funciones de fiscalización externa, el Tribunal de Cuentas turco es una institución pública clave en el contexto de los capítulos 23 y 32. En diciembre de 2016 vio cómo su personal de auditoría se reducía en un 17 %, con un descenso de 166 efectivos, incluidos 96 auditores que habían sido detenidos. Durante la primera mitad de 2017, 41 auditores más fueron suspendidos y detenidos<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2016, sobre las relaciones entre la Unión Europea y Turquía, apartado 1.

<sup>9</sup> Informe de 2016 de la Comisión sobre Turquía, pp. 18 y 19, y «Turkey says purge of judiciary over after sacking 4 000» (Turquía afirma que la purga en el poder judicial ha terminado, tras el despido de 4 000 personas), 26 de mayo de 2017 (véase <https://www.ft.com>).

<sup>10</sup> Análisis realizado por el TCE del personal del Tribunal de Cuentas turco entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016; los informes de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas turco se pueden consultar en turco en [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr). Para los comunicados de prensa, véanse el artículo (en turco) de 11 de agosto de 2016 en <https://www.haberler.com/sayistay-da-feto-operasyonu-8692128-haberi/> y «Detention warrants issued for 41 Court of Accounts employees

### **Escuelas y universidades**

Se calcula que, para abril de 2017, 40 000 docentes habían sido despedidos o suspendidos en todo el país. Esto afectó a todos los niveles del sistema educativo, desde escuelas y organizaciones juveniles hasta las instituciones de educación superior. Estos despidos y suspensiones a gran escala provocaron el cierre de numerosas instituciones, lo que perjudicará de manera duradera a la educación, el empleo y las políticas sociales turcas<sup>11</sup>.

### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

12. El objetivo del Tribunal ha sido evaluar la concepción y la eficacia de la ejecución del IAP en Turquía, cuya finalidad era adaptar al país candidato al acervo y reforzar su capacidad administrativa. Con la fiscalización se quería dar respuesta a la siguiente pregunta principal: «¿Ha estado bien diseñada y ha sido eficaz la ayuda de preadhesión de la UE destinada a Turquía?» Esta pregunta se dividió a su vez en dos preguntas principales:

a) ¿Diseñó bien la Comisión el IAP en Turquía?

b) ¿Apoyó eficazmente el IAP sus sectores prioritarios en Turquía?

13. El último informe de fiscalización del TCE sobre la ayuda de preadhesión destinada a Turquía se publicó en 2009<sup>12</sup>. Desde entonces, el IAP se ha desplegado en dos períodos de programación consecutivos y las relaciones entre la UE y Turquía han cambiado significativamente. El presente informe debe incluirse en la revisión intermedia del IAP II que lleve a cabo la Comisión, y en la estrategia de la UE sobre las asignaciones para la ayuda de

---

over Gülen links» (Órdenes de detención contra 41 empleados del Tribunal de Cuentas turco por vínculos con Gülen), 4 de abril de 2017 (<https://stockholmcf.org>).

<sup>11</sup> Informe de 2016 de la Comisión sobre Turquía, p. 86, y «Turkey in turmoil and chaos since purge aimed at dissenters» (Turquía se sume en el caos y la confusión por la purga dirigida a los disidentes), 12 de abril de 2017 (véase [https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?\\_r=1](https://www.nytimes.com/2017/04/12/world/europe/turkey-erdogan-purge.html?_r=1)).

<sup>12</sup> En su Informe Especial n.º 16/2009, «Gestión por la Comisión de la ayuda de preadhesión destinada a Turquía», el TCE incluía el «régimen de ayuda de preadhesión para Turquía» (el predecesor del IAP) y fiscalizaba una muestra de proyectos de los programas nacionales del período comprendido entre 2002 y 2004.

preadhesión destinada a Turquía en virtud del IAP II (2014-2020) y el próximo período de programación.

14. El Tribunal se centró en tres sectores prioritarios definidos por el Consejo y válidos para los períodos de programación del IAP I (2007-2013) y del IAP II (2014-2020) combinados, y que representan una asignación total de 3 800 millones de euros<sup>13</sup>:

- a) el Estado de Derecho, incluidos los derechos fundamentales, la justicia y los asuntos de interior, por un total de 1 200 millones de euros;
- b) la gobernanza, incluidos el apoyo a la sociedad civil, la reforma de la administración pública y la gestión de las finanzas públicas, por un total de 1 600 millones de euros;
- c) los recursos humanos, incluidos la educación, el empleo y la inclusión social, por un total de 1 000 millones de euros.

15. En virtud del IAP I, los fondos de la UE contratados para estos sectores ascendieron a 1 500 millones de euros. De estos, el Tribunal examinó quince proyectos por un valor total de 112 millones de euros (7,5 %)<sup>14</sup>, que conformaron la muestra. El Tribunal seleccionó estos proyectos a fin de obtener una cobertura equilibrada de los distintos ámbitos políticos y regiones geográficas que recibieron ayuda de preadhesión en los sectores del Estado de Derecho, la gobernanza y los recursos humanos. Se examinó la ejecución de los proyectos y los distintos tipos de socios ejecutivos (organismos turcos o de las Naciones Unidas).

---

<sup>13</sup> El anexo a la Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 2008, relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía, incluye las siguientes prioridades a corto plazo, con la «capacidad administrativa» como objetivo transversal: democracia y Estado de Derecho, derechos humanos y protección de las minorías, así como los capítulos 5 (Contratación pública), 16 (Fiscalidad), 19 (Política social y empleo), 23 (Poder judicial y derechos fundamentales), 24 (Libertad, seguridad y justicia), 29 (Unión aduanera) y 32 (Control financiero).

<sup>14</sup> El anexo III recoge las asignaciones del IAP I y del IAP II. En el anexo IV figura una lista completa de estos proyectos fiscalizados.

16. Una parte importante de la labor del Tribunal fue evaluar lo que habían logrado los programas y proyectos de la UE en términos de resultados<sup>15</sup>. El Tribunal recopiló pruebas a través de controles documentales y entrevistas con varios departamentos de la Comisión, la Delegación de la UE en Ankara, las autoridades turcas, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>16</sup>. Para llevar a cabo la fiscalización se realizó una visita de dos semanas a Turquía en marzo de 2017. La ayuda facilitada a través del «Mecanismo para los refugiados en Turquía»<sup>17</sup> no fue incluida.

17. Toda referencia al IAP en el presente informe comprende tanto el IAP I como el IAP II, a menos que se indique lo contrario. Debido a los retrasos generalizados en la programación y ejecución, el Tribunal no pudo evaluar los proyectos del IAP II en los sectores seleccionados para la presente fiscalización, que representan 2 000 millones de euros en asignaciones del IAP II.

## **OBSERVACIONES**

### ***La Comisión diseñó bien los objetivos del IAP, pero tuvo dificultades para apoyar las reformas sectoriales y utilizó poco la condicionalidad***

18. En la presente sección, el Tribunal evaluó si la Comisión había diseñado bien el IAP en Turquía para respaldar las reformas necesarias para avanzar hacia la adhesión a la UE. En particular, el Tribunal evaluó si la Comisión:

- a) alineó sus objetivos estratégicos para Turquía con los objetivos reglamentarios del IAP y abordó las necesidades de Turquía en los sectores fiscalizados;

---

<sup>15</sup> Tal y como se define en el 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).

<sup>16</sup> El **anexo V** recoge todas las entidades públicas a las que se entrevistó en Turquía. Además, el Tribunal organizó tres reuniones de grupos temáticos en Turquía con más de diez OSC diferentes.

<sup>17</sup> Este mecanismo será objeto de una auditoría de gestión por parte del TCE en 2018.



- b) aplicó adecuadamente el enfoque sectorial para canalizar la financiación del IAP II, sobre la base de evaluaciones sectoriales del IAP que fueran pertinentes, concluyentes y exhaustivas;
- c) estableció y aplicó las correspondientes condiciones para promover las reformas necesarias en Turquía.

**La Comisión estableció adecuadamente los objetivos del IAP, pero, en la práctica, no se abordaron de manera suficiente algunas necesidades fundamentales en los sectores del Estado de Derecho y la gobernanza**

19. La Comisión fijó objetivos programáticos específicos del IAP en sus documentos estratégicos, que consistían en fortalecer la capacidad de Turquía para cumplir las obligaciones inherentes a la pertenencia a la UE y apoyar las reformas políticas, así como el desarrollo económico, social y territorial<sup>18</sup>. Estos objetivos estratégicos se describían con más detalle en los acuerdos de financiación celebrados entre la Comisión y las autoridades turcas. Todos ellos eran conformes con el fundamento jurídico del IAP, que establece los objetivos jurídicos del mismo con respecto a la adaptación del país candidato al acervo, incluidos los criterios de Copenhague, y el refuerzo de su capacidad administrativa<sup>19</sup>.

20. Los objetivos del IAP para los tres sectores prioritarios de Estado de Derecho, gobernanza y recursos humanos eran pertinentes, ya que se basaban en las necesidades que había establecido claramente Turquía en sus planes nacionales para la adaptación al acervo, en los planes de desarrollo plurianuales y en más de cuarenta estrategias nacionales desarrolladas desde 2007 para reforzar su capacidad administrativa.

---

<sup>18</sup> En el caso del IAP I, el documento de planificación plurianual (2011-2013) y, en el caso del IAP II, el documento de estrategia indicativo sobre Turquía (2014-2020).

<sup>19</sup> Véanse el 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), artículos 1 y 2 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82); el anexo a la Decisión 2008/157/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2008, relativa a los principios, prioridades y condiciones contemplados en la Asociación para la adhesión con la República de Turquía (DO L 51 de 26.2.2008, p. 4); y el 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), artículos 1 y 2 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 11).

21. El Tribunal examinó los fondos del IAP I gastados en los tres sectores prioritarios seleccionados y constató que, en la práctica, no se habían abordado de manera suficiente algunas reformas fundamentales en los sectores del Estado de Derecho y de la gobernanza, necesarias para la adhesión de Turquía<sup>20</sup>, debido fundamentalmente a la falta de voluntad política de las autoridades turcas.

En el sector del Estado de Derecho no se abordaron de manera suficiente las necesidades fundamentales

22. Las ayudas del IAP I al sector del Estado de Derecho se diseñaron para acercar el acervo a una amplia gama de organismos estatales sensibles, como ministerios, agencias, fuerzas policiales y el poder judicial, principalmente a través de asesoramiento y formación en ámbitos identificados en los planes nacionales de Turquía para la adaptación al acervo, en los planes de desarrollo plurianuales y en las estrategias nacionales.

23. No obstante, únicamente el 4,4 % del total de los importes del IAP I contratados en el sector del Estado de Derecho abordaban los siguientes ámbitos de intervención, cuyo avance se ha puesto reiteradamente de relieve como poco satisfactorio en los informes anuales de la Comisión sobre Turquía desde 2014<sup>21</sup>:

- a) la independencia y la imparcialidad de la justicia<sup>22</sup> (7,6 millones de euros contratados);
- b) la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada<sup>23</sup> (9,5 millones de euros);

---

<sup>20</sup> Véanse el **recuadro 1** y el documento COM(2012) 600 final, de 10 de octubre de 2012, «Estrategia de ampliación y retos principales 2012-2013», pp. 2 a 4.

<sup>21</sup> Estos informes están disponibles en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en)

<sup>22</sup> La independencia y la imparcialidad de la justicia forma parte integral del capítulo 23 (Poder judicial y derechos fundamentales). Al respecto, la Comisión mencionaba, en su Informe de 2014 sobre Turquía (p. 63), que la legislación adoptada en el ámbito del poder judicial suscitaba gran preocupación en cuanto a la independencia y a la imparcialidad judiciales, a la separación de poderes y al Estado de Derecho, y que era necesario seguir reforzando el marco institucional de derechos humanos y establecer un historial.

<sup>23</sup> Con respecto a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, que también tiene que ver con el capítulo 23, la Comisión observó en su Informe de 2014 sobre Turquía (p. 14) que

c) la libertad de prensa<sup>24</sup> (2,7 millones de euros; véase el **recuadro 3**).

**Recuadro 3 – Financiación del IAP en apoyo de la libertad de prensa (2007-2016)**

A finales de 2016 solo se habían ejecutado dos proyectos sobre libertad de prensa con financiación del IAP I contratada en Turquía, por un importe total de 2,7 millones de euros. Con arreglo al IAP II, aún no se había ejecutado ningún proyecto sobre libertad de prensa. Asimismo, en virtud del IAP II, Turquía ha rechazado el indicador de libertad de prensa compuesto de la Comisión, que describe como «no razonable». Dicho indicador fusiona los indicadores en materia de libertad de prensa procedentes de las organizaciones no gubernamentales Freedom House y Reporteros Sin Fronteras, a fin de medir los avances y la clasificación anuales de un determinado país. En los últimos años y, sobre todo, tras la intentona golpista de julio de 2016, la Comisión, al igual que Amnistía Internacional, Freedom House y Reporteros Sin Fronteras, ha denunciado sistemáticamente graves ataques contra la libertad de prensa en Turquía.

24. Una señal adicional de que la Comisión y las autoridades turcas no prestaron atención suficiente a estos ámbitos políticos es la ausencia de indicadores para medir los avances en la prevención de los conflictos de intereses<sup>25</sup> y en la lucha contra la corrupción de alto nivel<sup>26</sup>.

---

se requería una mayor voluntad política y mayor participación de la sociedad civil para poder alcanzar resultados sobre el terreno, a fin de establecer un historial de investigaciones, procesamientos y condenas.

<sup>24</sup> La libertad de prensa es un derecho humano que se incluye en los criterios de Copenhague (véase el **recuadro 1**). En 2015, en relación con la libertad de expresión, los medios de comunicación e internet, la Comisión mencionaba, en su informe sobre Turquía (p. 22), que, tras varios años de avances, se habían observado graves retrocesos durante los dos últimos años.

<sup>25</sup> Véase el informe de octubre de 2015 del grupo GRECO sobre Turquía, que abordaba los principios éticos, las normas de conducta y los conflictos de intereses de los jueces (véanse los apartados 125 y 160 a 163).

<sup>26</sup> Véase el informe de 2016 de Transparencia Internacional sobre los Balcanes Occidentales y Turquía, en el que se afirma, en relación con Turquía, que mantenía un historial deficiente de persecución de la corrupción, en especial entre funcionarios de alto rango.

En el sector de la gobernanza no se abordaron de manera suficiente las necesidades fundamentales

25. En el sector de la gobernanza, la Comisión respaldó necesidades muy específicas en términos de reforma de la administración pública y en varios componentes del ciclo presupuestario, como la recaudación de impuestos, las auditorías internas y las estadísticas, sobre todo a través de asesoramiento y formación.

26. No obstante, pese a la importancia de la auditoría externa y de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de adhesión, y a su papel en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, el IAP no abordó el refuerzo de la auditoría externa y trató muy poco la capacidad de Turquía para colaborar con la sociedad civil<sup>27</sup>. Pese a la magnitud de las necesidades de las OSC turcas, de las que la Comisión era consciente, el importe asignado siguió siendo escaso debido a la limitada capacidad de absorción de las autoridades turcas (véase el **recuadro 4**).

**Recuadro 4 – Financiación del IAP en apoyo de la sociedad civil turca (2007-2016)**

Ninguna estrategia nacional ha abordado las necesidades de la sociedad civil en Turquía, donde las OSC han visto gravemente restringidas su libertad de reunión y de expresión, y han visto socavada su capacidad por unas restricciones burocráticas desproporcionadas a su libertad de reunión y expresión, así como a la recaudación de fondos<sup>28</sup>. Algunas OSC declararon que ya no podían influir en las decisiones, alegando que los funcionarios turcos tenían miedo de tratar con ellas y que los fondos nacionales se destinaban a organizaciones que apoyaban al Gobierno.

<sup>27</sup> La auditoría externa forma parte del capítulo 32 (Control financiero). En lo que respecta a las OSC, una sociedad civil activa demuestra un pluralismo eficaz, lo que implica el respeto de los derechos y de las libertades fundamentales, del Estado de Derecho y de la posibilidad de que se produzcan cambios políticos y sociales. Las actividades de la sociedad civil pueden impulsar y ampliar el espacio para el diálogo y la cooperación en cuestiones de interés público, incluido el proceso de adhesión a la UE. Turquía, en particular, requiere enfoques más inclusivos para la elaboración de políticas y la toma de decisiones de interés público. (Documento de estrategia indicativo sobre Turquía (2014-2020), pp. 11 y 12).

<sup>28</sup> «Thematic Evaluation of EU's Support to civil society in the Western Balkans and Turkey» (Evaluación temática del apoyo de la UE a la sociedad civil en los Balcanes Occidentales y Turquía), IBF Consulting, abril de 2012; «Civil Society Needs Assessment Report» (Informe de evaluación de las necesidades de la sociedad civil), TACSO, febrero de 2014; Informes de 2015 y

Entre 2015 y 2016, el número de miembros de asociaciones turcas defensoras de los derechos, incluidos los derechos fundamentales, descendió de 200 096 hasta 50 598 (un 75 % )<sup>29</sup>. Frente a este panorama, el IAP I financió proyectos de organizaciones de la sociedad civil por un total de 36 millones de euros (5,5 % del total de los importes del IAP I contratados en el sector de la gobernanza), algunos de los cuales tenían que ver con la lucha contra la corrupción y la protección de las víctimas de la delincuencia organizada.

**Pese a algunas insuficiencias, las evaluaciones del enfoque sectorial de la Comisión proporcionaron información pertinente para identificar dónde se podría aplicar dicho enfoque**

27. Si bien la base jurídica del IAP II no define expresamente el enfoque sectorial (véase el apartado 9) y este no es jurídicamente vinculante para el beneficiario<sup>30</sup>, la Comisión lo incluyó en su estrategia de ampliación<sup>31</sup>. La preparación del país para adoptar un enfoque sectorial viene determinada por las evaluaciones sectoriales llevadas a cabo por la Comisión en asociación con las autoridades turcas. Según la Comisión, el enfoque sectorial es un proceso continuo que debe llevarse a cabo a lo largo de todo el ciclo de programación<sup>32</sup>. Dicha evaluación se basaba en cinco criterios clave:

- a) estrategias sectoriales nacionales bien definidas;

---

2016 de la Comisión sobre Turquía (2.4); aportación de TÜSEV al «State of Civil Society Report» (Informe de situación de la sociedad civil), Civicus, 2015, pp. 96-98.

<sup>29</sup> Análisis del TCE sobre la base de datos facilitados por el Ministerio del Interior de Turquía, 24 de marzo de 2017.

<sup>30</sup> Artículo 4 del 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); Reglamento de Ejecución (UE) n.º 447/2014 de la Comisión sobre las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) n.º 231/2014; Acuerdo Marco, de 11 de febrero de 2015 sobre el IAP II, celebrado entre la República de Turquía y la Comisión Europea.

<sup>31</sup> COM(2013) 700 final de 16 de octubre de 2013 «Estrategia de ampliación y principales retos para 2013-2014», pp. 3, 7 y 16.

<sup>32</sup> «Mapping of Sector Strategies» (Cartografía de las estrategias sectoriales), Informe Final, 28 de febrero de 2014, p. 3.

- b) configuración institucional, liderazgo y capacidad para la aplicación de la estrategia sectorial;
- c) coordinación de los donantes, también a escala sectorial<sup>33</sup>;
- d) la ejecución de las políticas sobre la base de análisis presupuestarios sectoriales y asignaciones sectoriales realistas;
- e) marcos de evaluación de los resultados para realizar un seguimiento del rendimiento.

28. En el caso de los sectores fiscalizados, las evaluaciones sectoriales permitieron a la Comisión llegar a la conclusión, en 2016, de que solamente el sector de los recursos humanos y, dentro del sector del Estado de Derecho, los subsectores de justicia y asuntos de interior, estaban preparados para absorber la financiación del IAP II con arreglo al enfoque sectorial<sup>34</sup>. Aunque las evaluaciones sectoriales ofrecieron un análisis sectorial pertinente y coherente basado en los cinco criterios clave, a través del examen, el Tribunal constató las siguientes insuficiencias:

- a) respecto del sector del Estado de Derecho, la evaluación realizada por la Comisión sobre los asuntos de interior no fue concluyente en cuanto a si Turquía estaba realmente preparada para el enfoque sectorial;
- b) las evaluaciones sectoriales realizadas por la Comisión no cubrieron adecuadamente los efectos de algunas insuficiencias significativas en la administración pública turca (véase el **recuadro 5**) en tres de los cinco criterios de evaluación clave (véase el **apartado 27**).

---

<sup>33</sup> De conformidad con la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), que Turquía ha firmado, el país beneficiario debe fijar objetivos realistas en un reducido número de sectores y evitar el solapamiento de ayudas de los donantes. Estos principios también se aplican al IAP.

<sup>34</sup> Documento de planificación estratégica, Sociedad civil, p. 20; Poder judicial y derechos fundamentales, p. 14; Derechos fundamentales, p. 11; Asuntos de interior, p. 23; Programa operativo sectorial, p. 30.

**Recuadro 5 – Insuficiencias en la administración pública de Turquía (2014-2017) que no se cubrieron de manera suficiente en las evaluaciones sectoriales de la Comisión**

***Criterio de evaluación 3: coordinación entre los donantes***

Las evaluaciones de la Comisión no incluyeron las dificultades a las que se enfrentaba el Ministerio para Asuntos de la UE (MEUA), que es el responsable de la coordinación entre los donantes en el contexto de la ayuda de preadhesión. Su función incluye claramente la prestación de apoyo para adaptar a Turquía a las normas de contratación pública de la UE<sup>35</sup>, pero también la cofinanciación de las fases preparatorias de proyectos de infraestructuras financiados por el Banco Europeo de Inversiones<sup>36</sup>. A pesar de la pertinencia y de la importancia del IAP, la Subsecretaría del Tesoro, que se encarga de toda la coordinación entre los donantes de Turquía, no incluyó al MEUA en sus reuniones con el Banco.

Asimismo, en el momento de la visita de fiscalización del Tribunal, el MEUA no tenía acceso a una base de datos central de donantes, lo que le impedía asumir el control eficaz de la coordinación de los donantes a nivel sectorial.

***Criterio de evaluación 4: análisis presupuestarios sectoriales***

La ejecución de las políticas por parte de Turquía se basa en planes de gasto a medio plazo preparados por el Ministerio de Hacienda (en el caso de los gastos operativos) y por el Ministerio de Desarrollo (para los gastos de inversión). Sin embargo, las evaluaciones de la Comisión no incluyeron el hecho de que ninguno de esos ministerios había elaborado sus planes de gasto con el nivel de detalle suficiente para poder evaluar si serían del tipo y del tamaño correctos para que Turquía aplicara los objetivos políticos sectoriales<sup>37</sup>. En consecuencia, la Comisión y otras partes interesadas no pudieron obtener una visión clara de las asignaciones presupuestarias a Turquía desde una perspectiva sectorial. Asimismo, aunque Turquía preparó el presupuesto de sus necesidades de

---

<sup>35</sup> En el contexto de la adaptación de Turquía al capítulo 5, según el Informe anual de la Comisión sobre Turquía (2016, pp. 20, 21 y 43 a 45), subsisten deficiencias importantes en su adaptación a las normas de contratación pública de la UE (por ejemplo, la transparencia de los procesos de licitación o numerosas excepciones jurídicas al acervo).

<sup>36</sup> El Banco Europeo de Inversiones es uno de los mayores facilitadores de créditos de la UE a Turquía; estos créditos representan un volumen más de tres veces superior al de la financiación del IAP destinada a Turquía (véase <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do>).

<sup>37</sup> Véase la Ley de gestión y control de las finanzas públicas (Ley PFMC) n.º 5018, de agosto de 2012 (traducción oficial al inglés), pp. 6 y 11. Programas de inversión anuales, en turco («Yılı Yatırım Programı»), para los años 2009-2017.

capacidad administrativa durante el IAP I<sup>38</sup>, no lo había vuelto a hacer desde el comienzo del IAP II en 2014. Sin un presupuesto de las necesidades y unos planes de gasto sectoriales claros, es difícil garantizar que los sectores del IAP reciben la proporción adecuada de la limitada financiación disponible.

***Criterio de evaluación 5: marco de evaluación de los resultados***

El coordinador nacional del IAP desempeña un papel esencial en su buena gestión financiera. Sin embargo, las evaluaciones de la Comisión no reflejaron las graves insuficiencias del coordinador en relación con el seguimiento de los resultados. En 2015, los auditores de la Comisión ya habían observado que el coordinador nacional del IAP no contaba con mecanismos ni procedimientos para aprovechar los resultados del seguimiento y que consideraba el proceso una mera formalidad. Asimismo, el Tribunal observó que el seguimiento de los proyectos del IAP dependía en su totalidad de las visitas de seguimiento de la Delegación de la UE y del marco de seguimiento orientado a los resultados de la Comisión. Si bien las visitas de seguimiento llevadas a cabo por la autoridad fiscalizadora del IAP de Turquía y la oficina del ordenador nacional de pagos se centraron en la legalidad y la regularidad del gasto, el marco de seguimiento orientado a los resultados, que solo existe gracias a la financiación y a los conocimientos especializados de la UE, solo puede supervisar una parte de los proyectos IAP cada año. Por otra parte, el coordinador nacional del IAP todavía no tiene la capacidad de complementar el marco de seguimiento orientado a los resultados en la evaluación de los resultados de los proyectos en la evaluación de los resultados de los proyectos.

29. Igualmente, el Tribunal constató que las evaluaciones sectoriales de la Comisión aún no podían tomar en consideración el modo en que habían afectado a la capacidad administrativa de Turquía los despidos y suspensiones a gran escala que se produjeron tras la intentona golpista de julio de 2016 (véase el **recuadro 2**).

---

<sup>38</sup> Véase, en el caso del IAP I, el Plan nacional para la adopción del acervo (2008); en el caso del IAP II, el Décimo plan de desarrollo nacional (2014-2018), los posteriores Planes de acción nacionales para la adhesión a la UE (2014-2019) y el Programa de reformas económicas preadhesión (2017).



## **La Comisión utilizó poco la condicionalidad del IAP para apoyar el proceso de reformas en sectores prioritarios**

30. Además de la financiación, la política y el diálogo político, la Comisión dispone de la condicionalidad como medio adicional para apoyar las reformas en sectores prioritarios en Turquía. La condicionalidad consiste en la determinación y la aplicación de condiciones previas a la contratación o al pago de ayudas. En el caso del IAP, las sucesivas estrategias de ampliación de la Comisión hacían referencia reiteradamente a la aplicación de «condiciones estrictas», pero sin definir el término de forma específica<sup>39</sup>. En el marco del IAP, la condicionalidad se puede utilizar a nivel político, en particular, mediante criterios de referencia de apertura y de cierre en relación con las negociaciones de adhesión, así como en los proyectos.

31. El Tribunal examinó el marco jurídico del IAP para establecer los distintos tipos de condicionalidad disponibles. El Tribunal estudió el grado en que la Comisión los utilizó realmente en Turquía, para apoyar el proceso de reformas en los sectores prioritarios del Estado de Derecho, la gobernanza y los recursos humanos.

32. A nivel político, el legislador de la UE, en calidad de autoridad presupuestaria, tiene competencias para reducir las ayudas futuras. Además de ello, con arreglo al IAP I, sin necesidad de suspender las negociaciones de adhesión, el Consejo tenía la posibilidad de suspender las ayudas en virtud del IAP si no se cumplían los principios de democracia y Estado de Derecho<sup>40</sup>. Recientemente, el Parlamento Europeo ha pedido que se ponga fin a

---

<sup>39</sup> 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 (pp. 18 y 23). Su estrategia de ampliación 2012-2013 hizo referencia a una estricta condicionalidad (pp. 2, 3, 16 y 22), al igual que la estrategia de ampliación 2014 (pp. 2 y 19) y la estrategia de ampliación 2015 (p. 12).

<sup>40</sup> Reglamento (CE) n.º 1085/2006 del Consejo, artículo 21, «Suspensión de la ayuda»: «Cuando un país beneficiario no respete estos principios [de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y de los derechos de las minorías y las libertades fundamentales] o los compromisos contenidos en la Asociación correspondiente con la UE, o cuando no haya avanzado lo suficiente hacia el cumplimiento de los criterios de adhesión, el Consejo, por mayoría cualificada previa propuesta de la Comisión, podrá adoptar las medidas adecuadas respecto a cualquier ayuda concedida en el marco del presente Reglamento».

todos los fondos de preadhesión si se suspenden las negociaciones de adhesión<sup>41</sup>. No obstante, el Tribunal constató que, con arreglo al IAP II, el legislador de la UE no había previsto expresamente dicha posibilidad<sup>42</sup>.

33. Según la normativa del IAP, la Comisión puede utilizar dos tipos principales de condicionalidad para promover las reformas:

- a) a finales de 2017 y de 2020 (en el caso del IAP II), podía decidir no conceder la recompensa de resultados al país beneficiario del IAP por los avances logrados en la adaptación a la UE, la ejecución eficiente del IAP y la consecución de buenos resultados<sup>43</sup>;
- b) podía «recentralizar» la gestión de los proyectos del IAP, mediante la cual la Comisión puede tomar el relevo efectivo de su gestión por parte de las autoridades nacionales.

En el momento de la fiscalización, pese a los continuados avances insatisfactorios puestos de relieve en sus informes sobre Turquía (véase el **apartado 23**), la Comisión aún no había adoptado medidas con respecto a la recompensa de resultados. No obstante, posteriormente ha decidido asumir la gestión de 18 millones de euros para proyectos de organizaciones de la sociedad civil, que inicialmente había previsto que gestionaran las autoridades turcas<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2017, sobre el Informe de 2016 de la Comisión sobre Turquía, apartado 25.

<sup>42</sup> Véase la declaración del Parlamento Europeo, en la página 25, adjunta al 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).

<sup>43</sup> El artículo 14 del Reglamento (UE) n.º 231/2014 menciona «los avances concretos logrados en el cumplimiento de los criterios de adhesión; y/o la aplicación eficaz de la ayuda de preadhesión» por la que se consigan «resultados especialmente buenos».

<sup>44</sup> Decisión de ejecución de la Comisión de 30 de noviembre de 2017 por la que se modifica la Decisión de ejecución de la Comisión C(2016) 4889 final de 20 de julio de 2016 por la que se aprueba un Instrumento para la Sociedad Civil del IPA y el Programa MEDIA para el período 2016-2017 en el marco del IAP II.

34. A nivel de proyectos, la Comisión puede establecer condiciones previas a la contratación o al pago y, si estas no se cumplen, adoptar medidas correctoras, como la cancelación del proyecto o la reducción de su alcance y financiación. La Comisión ha establecido condiciones en cuatro de los quince proyectos fiscalizados; los cuatro se incluían en el sector del Estado de Derecho. La Comisión no fijó condiciones<sup>45</sup> para un proyecto de este sector<sup>46</sup> ni tampoco para ninguno de los cinco proyectos de gobernanza ni de los cinco de recursos humanos. El Tribunal encontró tres proyectos en los que la decisión de la Comisión no fijó condiciones previas a la contratación, y esto perjudicó los resultados de los proyectos (véase el **recuadro 6**).

**Recuadro 6 – Proyectos en los que la ausencia de condiciones del proyecto perjudicó los resultados del mismo**

**Mejora de la eficiencia del sistema turco de justicia penal (proyecto n.º 4)**

Este proyecto, diseñado en 2009 para mejorar la eficiencia del sistema turco de justicia penal, tenía como finalidad la formación de jueces, fiscales, secretarios judiciales, abogados y funcionarios del Ministerio de Justicia. El proyecto se llevó a cabo entre marzo de 2012 y diciembre de 2014, e incluía, en particular, un programa de formación, así como la formación de más de 300 personas en materia de justicia penal y cooperación judicial internacional. El proyecto también tenía como finalidad la creación de una gran bolsa de docentes para la Academia Judicial. Las condiciones del proyecto no incluían un período de retención mínimo durante el cual los receptores de la formación tuvieran que permanecer en sus puestos para aplicar lo que habían aprendido o formar a sus homólogos. Esto fue desafortunado, porque la alta rotación de personal en el poder judicial turco constituye un problema estructural que se ha visto agravado con las medidas posteriores al intento de golpe<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Véase el **anexo IV**, proyecto n.º 4 y proyectos n.ºs 7 a 15.

<sup>46</sup> Proyecto n.º 4, con el Ministerio de Justicia.

<sup>47</sup> Según un análisis realizado por el TCE de datos procedentes del Ministerio de Justicia, el número de jueces y fiscales trasladados era de 2 072 en 2013, fue crecientemente en aumento 2 517 en 2014 y alcanzó, antes del golpe de julio de 2016, la cifra de 3 746. Si bien el Ministerio de Justicia ha alegado que esta rotación obligatoria de jueces y fiscales se debía a las peculiaridades geográficas del país y a la necesidad de garantizar servicios judiciales en zonas alejadas, el modo en que se aplica dicha rotación no se basa en criterios objetivos. Véanse la Resolución de la Asociación Internacional de Jueces sobre la situación del poder judicial en Turquía, de 8 de octubre de 2015; «Interim Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey» (Opinión provisional sobre el proyecto de ley sobre jueces y fiscales en Turquía),

Asimismo, la Comisión y las autoridades turcas no pudieron facilitar al Tribunal información sobre el mantenimiento de estos juristas con formación. Por tanto, no se conoce si los destinatarios de la formación están todavía en activo en la actualidad y en posición de formar a sus homólogos.

#### **Refuerzo de la sociedad civil en Turquía y de su diálogo con el sector público (proyecto n.º 8)**

El objetivo del proyecto era fomentar la participación activa de las OSC en la promoción del pluralismo y de los valores de la integración europea, así como la cooperación con el sector público turco. Esto incluía la adopción de un código de conducta que utilizaría la administración pública en su diálogo con la sociedad civil. Dicho proyecto, realizado con el Ministerio para Asuntos de la UE (MEUA), fue objeto de cuatro enmiendas contractuales y se prorrogó dieciocho meses. Al final contribuyó poco a la cooperación entre las OSC y el sector público, porque la Comisión no exigió a las autoridades turcas que adoptaran el código de conducta y una estrategia nacional para las OSC, ni que eliminaran algunas de las restricciones burocráticas que afectaban estas. Dado que dichas restricciones son responsabilidad de la Oficina del primer ministro (por ejemplo, las consultas a las OSC en el contexto de la buena gobernanza o el control de las fundaciones) y del Ministerio del Interior (por ejemplo, las leyes de lucha antiterrorismo, el control de asociaciones y la aplicación de la ley), las condiciones del proyecto también deberían haber incluido a estos ministerios. Igualmente, dado el difícil entorno en el que trabajan las OSC (véase el recuadro 4), es probable que su financiación en el marco del IAP siga dependiendo en gran medida de los donantes.

#### **Promoción del empleo registrado (proyecto n.º 13)**

En el contexto de la lucha de Turquía contra su gran economía informal, el objetivo del proyecto era promover el empleo registrado mediante el refuerzo de las orientaciones y de la capacidad de inspección de la institución de la Seguridad Social, en un contexto turco en el que los salarios a menudo se abonan en efectivo. Dado que la institución de la Seguridad Social limita sus controles a los casos activados por denuncias, y no mediante una evaluación de riesgos, esto ha restringido su capacidad para luchar de manera eficaz contra el trabajo no declarado<sup>48</sup>. A pesar de ello, el paso de un modelo de inspección basado en denuncias a uno basado en riesgos no era una condición.

---

(CDL-AD(2011)004), Comisión de Venecia, 29 de marzo de 2011, apartados 47 a 49; «Turkey: the Judicial System in Peril» (Turquía: el poder judicial en peligro), Comisión Internacional de Juristas, 2016, p. 17.

<sup>48</sup> Véase «Technical assistance for promoting registered employment through better guidance and inspection» (Asistencia técnica para la promoción del empleo registrado mediante una

***A pesar de los retrasos en la ejecución, los proyectos del IAP proporcionaron las realizaciones previstas, pero su sostenibilidad corre peligro debido a la falta de voluntad política***

35. A partir de 2007, el IAP ha sido el único instrumento de financiación de la UE creado para asistir a Turquía en su adaptación al acervo y reforzar su capacidad administrativa. El Tribunal evaluó la eficacia de la ejecución de este instrumento en los sectores prioritarios de Estado de Derecho, gobernanza y recursos humanos, y tomó en consideración si la Comisión y las autoridades turcas:

- a) lograron las realizaciones previstas de los proyectos y realizaron un seguimiento de los resultados;
- b) lograron estas realizaciones sin retrasos o con retrasos mitigados;
- c) proporcionaron resultados sostenibles.

36. El Tribunal evaluó quince proyectos del IAP I, todos ellos gestionados con arreglo a la gestión indirecta y que tenían como beneficiarios finales a organizaciones públicas turcas<sup>49</sup>. De la muestra del Tribunal, catorce proyectos se habían ejecutado hasta un punto en que era posible evaluar los resultados obtenidos<sup>50</sup>.

**Por lo general, el IAP proporcionó las realizaciones previstas, pero estas sufrieron frecuentes retrasos**

37. El trabajo del Tribunal se basó en el análisis de los indicadores de seguimiento, en los informes de los contratistas, en los informes de las visitas de seguimiento de la Delegación de la UE en Ankara y de las autoridades turcas, en las actas de los comités directores u otros

---

orientación e inspección mejores), informe inicial para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, febrero de 2015, en especial, la p. 6.

<sup>49</sup> La UCFC de Turquía firmó todos los compromisos contractuales de los catorce proyectos, excepto en el caso del proyecto n.º 3. Dada su sensibilidad política, este proyecto, relativo a la supervisión civil de las fuerzas de seguridad interior, fue firmado por la Delegación de la UE en Ankara y no por la UCFC.

<sup>50</sup> Está previsto que el proyecto n.º 7 se complete en febrero de 2018.

órganos de gestión de proyectos equivalentes, en los informes del seguimiento orientado a los resultados<sup>51</sup>, en las visitas sobre el terreno<sup>52</sup>, y en las entrevistas a la Comisión y a los beneficiarios de los proyectos<sup>53</sup>.

38. En general, el Tribunal constató que en trece de estos catorce proyectos del IAP I, la Comisión y las autoridades turcas habían logrado las realizaciones de proyecto previstas en los contratos. Por tanto, estos proyectos reforzaron la capacidad administrativa del país en los correspondientes sectores. Sin embargo, ocho de los catorce proyectos en curso sufrieron retrasos (véase el **anexo IV**).

39. Aunque la Comisión y las autoridades turcas habían llevado a cabo un seguimiento de las realizaciones de los proyectos, en el examen que efectuó el Tribunal de la documentación de seguimiento disponible se observaron las siguientes deficiencias en el seguimiento de los resultados:

- a) El marco de seguimiento orientado a los resultados aplicado a Turquía no incluía contratos de suministro ni contratos en el sector de recursos humanos<sup>54</sup>;
- b) en seis de los quince proyectos del IAP I fiscalizados, los indicadores de resultados eran a veces imprecisos y poco fiables. Además, con frecuencia faltaban los valores de referencia conexos de estos indicadores, por lo que no era posible medir los resultados

---

<sup>51</sup> De los quince proyectos fiscalizados, seis fueron objeto de seguimiento orientado a los resultados, que consiste en un examen independiente de las intervenciones externas financiadas por la UE, que se realiza mediante evaluaciones sobre el terreno. Su metodología con arreglo a cinco criterios de evaluación (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) ofrece puntuaciones que oscilan desde la A («muy bueno») a la D («deficiencias graves») y garantiza la comparabilidad de los datos recopilados sobre los proyectos en curso. Véase <https://europa.eu/capacity4dev/rom/blog/what-results-oriented-monitoring-rom>

<sup>52</sup> Para todos los proyectos aplicables, excepto el proyecto n.º 1 (por motivos de seguridad). Debido a las restricciones de tiempo, las visitas se limitaron a unos pocos lugares en el caso de los proyectos n.ºs 11 y 15.

<sup>53</sup> Véase el **anexo V**.

<sup>54</sup> Esta insuficiencia se aplica a siete de los quince proyectos fiscalizados.

con respecto a la situación inicial<sup>55</sup>. El **recuadro 7** recoge un ejemplo de un proyecto de este tipo.

**Recuadro 7 – Promoción de la inclusión social en zonas con una alta densidad de población gitana (proyecto n.º 15): ejemplo de seguimiento deficiente de los resultados**

En 2016 y en 2017, el Ministerio de Familia y Política Social de Turquía implantó este proyecto de 8,4 millones de euros por el país. Comprendía asistencia técnica, el establecimiento de unidades de coordinación social y el suministro de equipos informáticos y de oficina, instrumentos musicales, equipamiento deportivo, artículos de papelería, juguetes para niños y contenedores (véase la **fotografía 1**).

Está previsto que la participación de la población gitana se registre a través de 21 indicadores. No obstante, en ausencia de estadísticas fiables sobre ciudadanos turcos de origen romaní, ninguno de los indicadores es específico para este segmento de la población. Aunque algunos de ellos son pertinentes, como «el índice de absentismo ha descendido en un 30 % en las escuelas primarias piloto» o «el índice de asistencia en preescolar ha aumentado en un 10 % en los distritos destinatarios», otros indicadores son imprecisos, como «modelo de coordinación de servicios sociales pendiente de desarrollo», «se han preparado y utilizado de manera efectiva guías modulares sobre inclusión social» y «1 200 efectivos del personal de las ONG que trabajan en las provincias destinatarias aumentaron sus conocimientos para prestar mejores servicios al grupo destinatario mediante formación y seminarios». Asimismo, desde el comienzo del proyecto, solo cuatro indicadores de resultados contaban con valores de referencia previstos y ninguno de estos valores de referencia estaba disponible.

---

<sup>55</sup> Este fue el caso de los proyectos del Estado de Derecho n.ºs 2 y 3, de los proyectos de gobernanza n.ºs 6, 7 y 8, así como del proyecto de recursos humanos n.º 15.

**Fotografía 1 – La escuela Cevatpaşa, en Bayrampaşa (Estambul), ha desarrollado su oferta educativa para los niños gitanos en un contenedor situado en su patio de recreo (proyecto n.º 15)**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

#### Proyectos del IAP para recursos humanos

40. Con el fin de que Turquía se ajuste al capítulo 19 (Política social y empleo), el IAP apoyó proyectos de educación, empleo e inclusión social, que tenían como finalidad la creación de capacidades, como en el caso de la institución de la Seguridad Social en su lucha contra el trabajo no registrado (véase el proyecto n.º 13, **recuadro 6**), para satisfacer las necesidades de grupos destinatarios específicos dentro de la población turca (véanse los proyectos n.ºs 11, 12, 14 y 15). En el caso de estos últimos proyectos, se ofreció a los grupos destinatarios la posibilidad de utilizar equipos de aprendizaje (como planes de estudios o equipos informáticos), así como de recibir asesoramiento y formación:

- a) mujeres que dependen del trabajo no registrado en la región de cultivo de la avellana de Trebisonda (proyecto n.º 11);
- b) jóvenes emprendedores y pequeñas empresas en la región de Ankara (proyectos n.ºs 12 y 14);
- c) niños de etnia gitana en todo el país (proyecto n.º 15, véase el **recuadro 7**).



41. Los cinco proyectos fiscalizados se realizaron en su totalidad, aunque tres sufrieron retrasos superiores a dos meses (proyectos n.ºs 11, 13 y 15<sup>56</sup>). Si bien estos retrasos no afectaron a los resultados del proyecto, son sintomáticos de la débil capacidad administrativa del Ministerio turco de Trabajo y Seguridad Social para ejecutar a tiempo proyectos del IAP (véase el **apartado 46**).

#### Proyectos del IAP para la buena gobernanza

42. En este sector, el IAP financió un número limitado de proyectos a medida, en los que las autoridades turcas estaban dispuestas a utilizar fondos del IAP con el fin de adaptar Turquía al acervo<sup>57</sup> y fortalecer su capacidad administrativa. Los proyectos fiscalizados tenían como finalidad reforzar la cooperación entre el sector público y la sociedad civil (véase el proyecto n.º 8, **recuadro 6**), o reforzar la capacidad de las instituciones públicas, como:

- a) el ordenador nacional de pagos, para la supervisión de la gestión del IAP en Turquía (proyecto n.º 6);
- b) la Administración Tributaria, para combatir la evasión fiscal a través de los salarios no declarados (proyecto n.º 7, que aún no se había ejecutado en el momento de la fiscalización);
- c) el Ministerio del Interior, para el refuerzo de la planificación local (proyecto n.º 9);
- d) la Administración Aduanera turca (proyecto n.º 10, véase el **recuadro 8**).

---

<sup>56</sup> La ejecución de los contratos de suministro de los proyectos n.ºs 11 y 13 duró ocho meses en lugar de cuatro, y en el caso del proyecto n.º 15, doce meses en lugar de cinco. Véase el **anexo IV**.

<sup>57</sup> Cumplimiento de los «criterios políticos de Copenhague» (estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías), que se fijaron en la reunión del Consejo Europeo de junio de 1993 en Copenhague (proyecto n.º 8), capítulo 16 (Fiscalidad, proyecto n.º 7) y capítulo 29 (Unión aduanera, proyecto n.º 10).

43. Los proyectos n.ºs 6, 9 y 10 ejecutados en el sector de la gobernanza se completaron a tiempo. Estos proyectos contribuyeron a la buena gobernanza de las finanzas públicas turcas y a las reformas en su administración. Sin embargo, en el caso del proyecto n.º 8 (véase el **recuadro 6**), los efectos del retraso solo se mitigaron con la autorización por la Comisión de una modificación del diseño del proyecto y una prórroga de dieciocho meses, lo que es sintomático de la débil capacidad administrativa del MEUA para ejecutar a tiempo los proyectos del IAP (véase el **apartado 46**).

**Recuadro 8** – «Modernización de la Administración Aduanera turca» (proyecto n.º 10)

El más reciente en una serie de siete proyectos aduaneros de la UE en Turquía, este proyecto de siete millones de euros comenzó efectivamente en 2015 y debe estar completamente terminado en febrero de 2018. Su finalidad es incrementar la capacidad administrativa, técnica y de vigilancia de la Administración Aduanera turca, en consonancia con el capítulo 29 (Unión aduanera). A tal fin, el proyecto incluía la preparación para la armonización de la legislación turca en materia de aduanas, la creación de capacidades en los procedimientos aduaneros de vigilancia del respeto de los derechos de propiedad intelectual, la mejora de las normas de calidad en los laboratorios de aduanas, una reestructuración organizativa de la administración, y el suministro de sistemas de inspección móviles en las fronteras internacionales de Turquía (véase la **fotografía 2**).

En el momento de la fiscalización, un componente estaba en marcha (y funcionando) y los otros cinco componentes se habían entregado a tiempo y se habían medido mediante los correspondientes indicadores de realización. Por ejemplo, en el caso de la «refundición de la legislación secundaria relativa a la recuperación, reembolso y condonación de los derechos aduaneros» y del «análisis de necesidades relativo a la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual», las autoridades comunicaron que habían finalizado y acordado la evaluación de deficiencias de la legislación turca.

**Fotografía 2 – Vehículo de inspección móvil financiado por el IAP en uso en el aeropuerto internacional Esenboğa (Ankara) para inspeccionar el equipaje procedente de la bodega de la aeronave (proyecto n.º 10)**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

#### Proyectos del IAP para el Estado de Derecho

44. Con vistas a la adaptación de Turquía al acervo<sup>58</sup> y al refuerzo de su capacidad administrativa en ámbitos seleccionados en el marco del Estado de Derecho, los cinco proyectos fiscalizados tenían como finalidad la creación de capacidades en:

- a) Justicia: creación de una red de portavoces judiciales (proyecto n.º 2, véase el **recuadro 9**) y suministro de conocimientos especializados y de formación para profesionales en el ámbito de la justicia penal (proyecto n.º 4);
- b) Asuntos de interior: retirada de minas y aumento de la capacidad de vigilancia en las fronteras orientales de Turquía (proyecto n.º 1), establecimiento de una red de comités de vigilancia civil (proyecto n.º 3) y suministro de equipos informáticos, conocimientos especializados y formación para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (proyecto n.º 5).

---

<sup>58</sup> Cumplimiento de los «criterios políticos de Copenhague» (proyectos n.ºs 1 a 5), capítulo 23 (Poder judicial y derechos fundamentales, proyectos n.ºs 2 y 4) y capítulo 24 (Libertad, seguridad y justicia, proyectos n.ºs 1, 3 y 5).

**Recuadro 9 – «Mejora de las relaciones entre los medios de comunicación social y el poder judicial» (proyecto n.º 2)**

Este proyecto, ejecutado en el Ministerio de Justicia desde 2013 hasta 2015, tuvo dos realizaciones principales, en particular, la creación de una «portavocía judicial adecuada y operativa» para los tribunales turcos, así como una «relación buena y funcional entre el poder judicial y los medios de comunicación independientes». Según los informes de seguimiento orientado a los resultados de la Comisión, se consiguieron las realizaciones, lo que supuso que el resultado global del proyecto se considerara «Bueno» (puntuación B), también en lo relativo a la sostenibilidad. El proyecto estableció efectivamente una red de centros de medios de comunicación judiciales, incluidos portavoces judiciales capacitados, en cinco provincias piloto y, una vez concluido el proyecto, en todo el país.

No obstante, dado que los informes de seguimiento orientado a los resultados no tuvieron en cuenta la condición crucial de la independencia de los medios y no consideraron en su puntuación la rotación estructural del personal en el Ministerio de Justicia y la dependencia de los donantes, el Tribunal considera que no es probable que este proyecto sea sostenible.

45. Si bien cuatro de los cinco proyectos fiscalizados se llevaron a cabo, el proyecto n.º 1 no se concluyó del modo previsto ni logró sus resultados esperados (véase el **recuadro 10**).

Asimismo, cuatro proyectos del Estado de Derecho sufrieron retrasos superiores a los dos meses (proyectos n.ºs 1, 2, 3 y 5)<sup>59</sup>. En un caso, este retraso afectó gravemente a los resultados del proyecto (proyecto n.º 1) y mostró que las autoridades turcas no estaban lo suficientemente preparadas para ejecutarlo. En otro caso (proyecto n.º 5), los efectos del retraso pudieron mitigarse al autorizar la Comisión una prórroga de cinco meses. En general, estos retrasos demostraron la débil capacidad administrativa del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia para ejecutar a tiempo los proyectos del IAP (véase el **apartado 46**).

**Recuadro 10 – Proyecto de retirada de minas en las fronteras orientales de Turquía (proyecto n.º 1)**

En diciembre de 2014 se puso en marcha la primera fase de este proyecto ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en las fronteras de Turquía con Armenia e Irán.

<sup>59</sup> El proyecto n.º 1 (fase 1) duró 30,5 meses en lugar de 24, con sus dos fases aún incompletas; el proyecto 2, 29,5 meses en lugar de 21; el proyecto n.º 3, 33 meses en lugar de 24, y el proyecto n.º 5 (componente de hermanamiento), 29 meses en lugar de 24. Véase el **anexo IV**.

Consistía en una importante operación humanitaria de retirada de minas, que sufrió un grave retraso hasta el punto de que, en marzo de 2017, se había limpiado menos del 15 % de la superficie prevista y la segunda fase del proyecto, prevista en las fronteras con Irán e Irak, que sufrió un retraso de 21 meses, no pudo comenzar. A pesar de una prórroga de siete meses y medio en su primera fase, será imposible finalizar el proyecto dentro de los plazos finales de contratación y pago del programa del IAP de finales de 2017 y de 2018, respectivamente. En septiembre de 2017 ya se habían pagado más de 43 millones de euros.

Los fallos del proyecto se debieron sobre todo a la falta de capacidad administrativa del Ministerio de Defensa para facilitar registros de minas fiables, completos y a tiempo, y a una elevada rotación del personal del proyecto. Además, el Ministerio contribuyó a que aumentaran los retrasos con la creación tardía de TURMAC, el organismo turco para la retirada de minas.

### **La programación del IAP sufrió retrasos significativos**

46. Aparte de los retrasos en la ejecución de los proyectos del IAP, los retrasos en la programación del IAP I fueron importantes y perjudiciales, porque han provocado reducciones en la financiación restante y en el tiempo de que disponen los ministerios turcos para ejecutar el presupuesto y los proyectos del posterior IAP II.

47. Por ejemplo, en 2017, según el Acuerdo de financiación del IAP de 2014, a las autoridades turcas aún les quedaba por contratar más del 93 % (véase el [cuadro 1](#)), lo que muestra un importante desfase en la ejecución, que ya era visible dado el volumen de las liberaciones de compromisos con respecto a los dos acuerdos de financiación anteriores, que ascendieron a más de 110 millones de euros<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Véase <http://www.cfcu.gov.tr/FinancialAgreements>.

**Cuadro 1 – Porcentajes de liberaciones y fondos para contratar de los fondos anuales del IAP, por año de programación**

| Convenio de financiación | Financiación de la UE (euros) | Importe liberado (euros) | Porcentaje de liberaciones de compromisos | Porcentaje pendiente de contratar |
|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|---|-----------------------------------|
| 2012                     | 225 749 161                   | 56 437 290               | 25 %                                      | Vencido                           |
| 2013                     | 236 750 014                   | 53 979 003               | 23 %                                      | Vencido                           |
| 2014                     | 366 040 000                   | Todavía no determinado   | S.o.                                      | 93%                               |
| 2015                     | 255 100 000                   | Todavía no determinado   | S.o.                                      | 92%                               |
| 2016                     | 477 890 000                   | Todavía no determinado   | S.o.                                      | 100%                              |

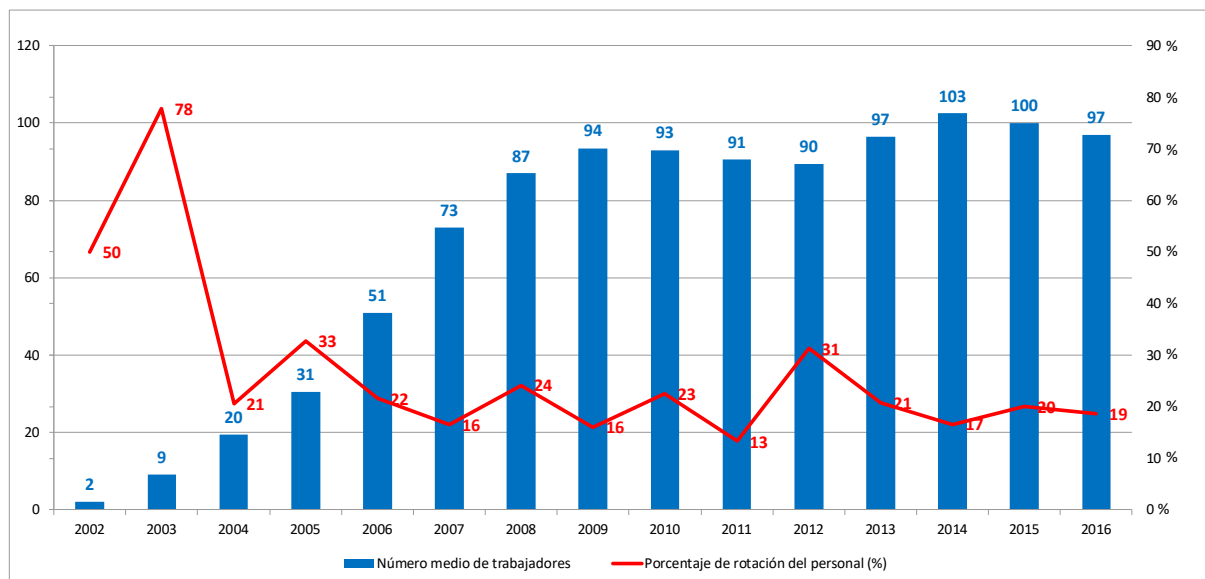
*Fuente:* Comisión, septiembre de 2017.

48. Los motivos de este desfase son persistentes y, por tanto, bien conocidos por la Comisión y las autoridades turcas<sup>61</sup>. En 2017, los tres principales motivos fueron:

- a) según la UCFC y la Delegación de la UE, la débil capacidad administrativa en algunos ministerios para preparar las propuestas de proyectos, en particular licitaciones abiertas, lo que provocó retrasos importantes;
- b) las dificultades de Turquía para garantizar una transición sin incidencias desde el IAP I al IAP II, en particular al pasar a un enfoque sectorial y gestionar responsabilidades más exigentes para las estructuras operativas de las instituciones directivas que figuran en el **anexo VI**, de modo que Turquía tuvo que gestionar proyectos cada vez más complejos y numerosos;
- c) excesiva rotación de personal en la UCFC. Tal y como se muestra en la **ilustración 2**, la rotación de personal anual en la UCFC desde 2002 rara vez ha estado por encima del 20 %.

<sup>61</sup> En 2009, el TCE ya señaló el insuficiente número de efectivos cualificados y con la formación adecuada para procesar el volumen de presupuestos y proyectos, en las autoridades turcas. Véase el Informe Especial n.º 16/2009 del TCE, apartado 38.

## **Ilustración 2 – Efectivos y rotación de personal anual en la UCFC desde su creación**



*Fuente:* análisis del TCE, sobre la base de datos de la UCFC (marzo de 2017).

49. Los persistentes problemas de personal en la UCFC constituyen un punto crítico en la futura ejecución del IAP: la rotación de personal es elevada y la frecuente contratación supone una inversión significativa de tiempo de trabajo para orientar y formar a los recién llegados.

50. Mientras que el coordinador nacional del IAP coordina y supervisa todos los programas del IAP a fin de facilitar la ejecución, el ordenador nacional de pagos autoriza, supervisa y controla a la UCFC, así como a las estructuras operativas del IAP en Turquía<sup>62</sup>. Aunque se encontraban en una clara posición para actuar, ni el coordinador nacional del IAP ni el ordenador nacional de pagos asumieron a tiempo la gestión de los retrasos de programación generalizados del IAP, por lo que persistieron los problemas de personal. Estas dificultades

<sup>62</sup> Las funciones y responsabilidades del coordinador nacional del IAP y del ordenador nacional de pagos se recogen en los artículos 22 y 25 del Reglamento (CE) n.º 718/2007 de la Comisión, relativo a la aplicación 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), así como en los artículos 4, 8 y 9 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 447/2014 de la Comisión, de 2 de mayo de 2014, sobre las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el establecimiento de un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) (DO L 132 de 3.5.2014, p. 32).

para abordar la excesiva rotación de personal en la UCFC seguirán contribuyendo efectivamente a los retrasos en la licitación y contratación de proyectos.

51. Hasta la segunda mitad de 2016 el Tesoro no comenzó a realizar análisis pormenorizados de la carga de trabajo, así como estrategias de contratación y retención del personal para cada una de las estructuras operativas del IAP, con vistas a reducir los desfases acumulados<sup>63</sup>. Por tanto, resultaría todavía prematuro evaluar los resultados de estas medidas.

### **La sostenibilidad de los proyectos corre peligro con frecuencia por falta de voluntad política**

52. Para que el IAP cumpla sus objetivos de fortalecer la capacidad administrativa de Turquía y adaptar al país al acervo, es necesario que las aportaciones positivas de los proyectos del IAP, tal y como se describen en los **apartados 40 a 44** (por ejemplo, la creación de capacidades o la divulgación de las buenas prácticas de la UE), se mantengan a lo largo del tiempo. Por ejemplo, este es el caso cuando se ponen en marcha y se mantienen reformas legislativas o administrativas, se utilizan códigos de conducta, guías y manuales y el personal capacitado permanece en activo en el ámbito para el que recibió la formación.

53. El Tribunal evaluó la sostenibilidad de su muestra de quince proyectos mediante un examen en profundidad de la documentación correspondiente, visitas sobre el terreno y entrevistas a las partes interesadas. Entre los catorce proyectos de la muestra que se habían ejecutado, el Tribunal constató que la Comisión y las autoridades turcas habían logrado, en seis casos, convertir las realizaciones del proyecto en resultados con probabilidad de ser sostenibles: un proyecto sobre Estado de Derecho, tres sobre gobernanza y dos sobre recursos humanos<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Estas tareas se llevaron a cabo, sobre todo, gracias al proyecto fiscalizado n.º 6, sobre la gobernanza del IAP.

<sup>64</sup> Proyectos n.ºs 5, 6, 9, 10, 12 y 14 (véase el **anexo IV**).



54. El **recuadro 11** recoge un ejemplo de un proyecto sobre gobernanza y explica por qué tiene probabilidad de ser sostenible.

**Recuadro 11 – El proyecto n.º 9, «Capacidad de planificación de inversiones a escala local», probablemente sostenible**

En 2015 y en 2016, este proyecto piloto de dos millones de euros mejoró la planificación de inversiones y la capacidad de coordinación de la administración pública provincial de Turquía mediante la creación de su capacidad para analizar y promover propuestas de inversión a nivel local. El proyecto llevó a cabo en particular una guía de planificación de las inversiones a escala local y facilitó formación a 231 expertos provinciales en planificación.

El proyecto tiene muchas probabilidades de ser sostenible: en el momento de la visita de fiscalización (marzo de 2017), la guía de planificación para las inversiones locales todavía se utilizaba y la mayoría de los expertos provinciales en planificación seguían en activo. Según una encuesta realizada por un consultor independiente, la gran mayoría de los encuestados (un 85,5 %) creía que su experiencia podía repetirse en toda Turquía. Una clave para la sostenibilidad del proyecto fue que contó con una gran voluntad política, dado que fue impulsado expresamente por el Ministro de Interior.

55. Sin embargo, en ocho de los otros trece proyectos ejecutados, el Tribunal constató que las realizaciones de los proyectos corrían el riesgo de no ser sostenibles o no tenían probabilidad de serlo<sup>65</sup>. Los motivos se resumen en el **cuadro 2**.

---

<sup>65</sup> En el caso del proyecto n.º 7 del ámbito de la gobernanza, debido al poco tiempo transcurrido desde su finalización, el Tribunal no pudo realizar una evaluación de su sostenibilidad.

**Cuadro 2 – Proyectos del IAP I ejecutados en Turquía: motivos por los que la sostenibilidad corre peligro**

| N.º de proyecto | Falta de voluntad política | Elevada rotación de personal | Débil capacidad administrativa | Condicionalidad inexistente o insuficiente |
|-----------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|
| 1               | ✗                          | ✗                            | ✗                              | -  |
| 2               | ✗                          | ✗                            | -                              | -  |
| 3               | ✗                          | ✗                            | ✗                              | -  |
| 4               | ✗                          | ✗                            | -                              | ✗  |
| 8               | ✗                          | -                            | ✗                              | ✗  |
| 11              | -                          | -                            | ✗                              | -  |
| 13              | ✗                          | -                            | -                              | ✗  |
| 15              | ✗                          | ✗                            | -                              | -  |

*Fuente:* TCE, septiembre de 2017.

56. El Tribunal constató que el principal motivo por el que estos ocho proyectos del IAP I corrían riesgo de no ser sostenibles era la falta de voluntad política, que empeoró en el contexto del retroceso de Turquía (por ejemplo, con los despidos y suspensiones ingentes de funcionarios, o las restricciones impuestas a la sociedad civil). Un ejemplo de proyecto de este tipo se recoge en el **recuadro 12** y en la **fotografía 3**.

**Recuadro 12 – «Mejora de la supervisión civil» (proyecto n.º 3)**

El objetivo de este proyecto del ámbito del Estado de Derecho era preparar cambios legislativos y organizativos (comisiones locales de seguridad), así como proporcionar material de formación a medida (véase la fotografía 3). El PNUD ha ejecutado este proyecto de 3,5 millones de euros para el Ministerio del Interior. El Ministerio necesitó una prórroga de ocho meses para completar el proyecto, debido sobre todo a insuficiencias en su capacidad administrativa, como la falta de entendimiento claro del concepto de supervisión civil, la baja participación de la Gendarmería, la rotación de personal clave y los cambios administrativos. Es probable que el proyecto no sea sostenible por dos motivos principales.

Las comisiones de seguridad locales son esenciales para este proyecto e implicarían a la sociedad civil para mejorar el control por parte de personal civil de las fuerzas de seguridad interior (Policía, Guardacostas y Gendarmería). Sin embargo, el reciente uso de poderes discrecionales temporales por parte de las fuerzas de seguridad interior turcas sin una supervisión civil adecuada<sup>66</sup> ha debilitado de hecho la supervisión civil de estas fuerzas.

Si bien este objetivo se ha abordado en dos proyectos sucesivos del IAP (en 2008-2010 y este, en 2012-2015), según el informe final del proyecto, se requieren recursos adicionales para garantizar la sostenibilidad. Dado que se ha previsto una tercera fase en virtud del IAP II (IAP 2014), esto demuestra que el proyecto depende en gran medida de los donantes.

57. Además, las reducciones en la financiación y en el tiempo que aún quedan para que los ministerios turcos ejecuten los proyectos del IAP (véanse los **apartados 46 y 47**) reducirán su capacidad para secuenciar los posteriores contratos relacionados con el mismo proyecto o para cubrir necesidades que aún no hayan sido abordadas por el IAP o por Turquía. Por consiguiente, los retrasos de programación en Turquía también afectan directamente a la sostenibilidad global de los proyectos del IAP.

---

<sup>66</sup> Véanse los Informes de 2015 y 2016 de la Comisión sobre Turquía respectivamente, capítulo 24, p. 5.

**Fotografía 3 – Copias de estudios de expertos financiados por el IAP y preparados para el Ministerio del Interior a fin de aumentar la supervisión civil de las fuerzas de seguridad interior de Turquía.**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

58. El Tribunal llegó a la conclusión de que los objetivos del IAP fueron bien diseñados por la Comisión, en particular al identificar adecuadamente los requisitos necesarios para avanzar hacia la adhesión a la UE y realizar evaluaciones concluyentes del enfoque sectorial. En la práctica, no obstante, los fondos del IAP gastados no respondieron suficientemente a algunas necesidades fundamentales en los sectores del Estado de Derecho y la gobernanza, donde están pendientes algunas reformas cruciales. En ámbitos donde se ha mostrado más voluntad política, como aduanas, empleo y fiscalidad, los proyectos del IAP I han contribuido a adaptar a Turquía al acervo y a reforzar su capacidad administrativa. Sin embargo, la sostenibilidad de estos resultados corre peligro, debido a las dificultades para gastar los fondos disponibles del IAP y al retroceso en las reformas. Por consiguiente, el Tribunal considera que la eficacia del IAP solo ha sido limitada.

59. **En lo que respecta al diseño del IAP**, el Tribunal constató que la Comisión fijó adecuadamente los objetivos del IAP, porque eran específicos y coherentes con el marco jurídico. Más concretamente, los objetivos del IAP en los ámbitos del Estado de Derecho, la gobernanza y los recursos humanos eran pertinentes y estaban basados en las necesidades

que había establecido Turquía para adaptarse al acervo y reforzar su capacidad administrativa (**apartados 19 a 20**).

60. Sin embargo, en realidad, los fondos empleados con arreglo a los objetivos del IAP I apenas dan respuesta a algunas de las necesidades fundamentales: la independencia y la imparcialidad de la justicia, la lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada, la libertad de prensa, la prevención de los conflictos de intereses y el refuerzo de la auditoría externa y de la sociedad civil. Según el propio análisis realizado por la Comisión, no se han producido avances satisfactorios en estos ámbitos durante varios años, ya que falta voluntad política por parte de las autoridades turcas (véanse los **apartados 21 a 26**).

**Recomendación 1 – Mejor orientación de los fondos del IAP con arreglo a los objetivos establecidos**

A partir del programa del IAP de 2018, la Comisión debería orientar mejor los fondos del IAP en ámbitos en los que las reformas han sufrido retrasos y son necesarias para lograr un avance creíble hacia la adhesión a la UE, en particular por lo que se refiere a la independencia e imparcialidad de la justicia, la lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada, el refuerzo de la libertad de prensa, la prevención de los conflictos de intereses y el refuerzo de la auditoría externa y la sociedad civil.

Fecha objetivo de aplicación: a partir del programa del IAP para 2018 en adelante.

61. La Comisión decidió ejecutar el IAP II mediante el enfoque sectorial, en virtud del cual el IAP apoyaría reformas sectoriales en lugar de proyectos independientes. Antes de aplicar este nuevo enfoque, la Comisión evaluó la preparación de los sectores para absorber la financiación del IAP II. Las evaluaciones sectoriales proporcionaron un análisis pertinente y concluyente para identificar dónde se podría ejecutar el IAP II aplicando un enfoque sectorial. Sin embargo, no siempre han sido exhaustivas, en particular, en el caso de tres de los cinco criterios de evaluación utilizados: la coordinación entre los donantes de Turquía, el análisis presupuestario por sectores y el marco de evaluación de sus resultados (**apartados 27 a 29**).

### Recomendación 2 – Mejora de las evaluaciones del enfoque sectorial

En la próxima actualización de sus evaluaciones del enfoque sectorial, la Comisión debería abarcar de modo exhaustivo todas las características clave de la coordinación entre los donantes de Turquía, del análisis presupuestario por sectores y, en particular, de su marco de evaluación de los resultados.

Fecha objetivo de aplicación: 31 de marzo de 2019.

62. Además de la financiación de la UE, la condicionalidad del IAP puede contribuir a promover el proceso de reformas. Pese a los avances reiteradamente insatisfactorios puestos de manifiesto en sus informes sobre Turquía, el Tribunal constató que la Comisión había utilizado poco la condicionalidad del IAP para apoyar reformas en aquellos sectores prioritarios donde los avances no eran adecuados. En particular, la Comisión rara vez impuso condiciones como la opción de volver a centralizar la gestión de los proyectos del IAP o de aplicar medidas correctoras si no se cumplían las condiciones de los proyectos. Asimismo, la posibilidad de suspender la financiación del IAP I si no se cumplían los principios de democracia y Estado de Derecho no se reflejó expresamente en la normativa del IAP II (**apartados 30 a 34**).

63. **En lo que respecta a la ejecución del IAP**, los proyectos fiscalizados lograron, por lo general, las realizaciones previstas, que contribuyeron a la adaptación de Turquía al acervo y al refuerzo de su capacidad administrativa, pese a sufrir frecuentes retrasos. El Tribunal constató que la sostenibilidad de estos resultados positivos corre peligro, sobre todo debido a la falta de voluntad política, empeorada por los despidos a gran escala, las suspensiones de funcionarios y las restricciones impuestas a la sociedad civil (**apartados 35 a 38, 40 a 45 y 52 a 57**).

### Recomendación 3 – Incrementar la aplicación de la condicionalidad

Habida cuenta del impacto que el retroceso ya está teniendo en la sostenibilidad de los proyectos en Turquía, la Comisión debería recurrir en mayor medida a la condicionalidad política y de los proyectos, mediante:

- a) propuestas al comité IAP II de ajustar el total de las dotaciones del IAP II para el año «N», reconduciendo o reduciendo fondos de este instrumento a fin de responder a casos de retroceso en los sectores del Estado de Derecho y la gobernanza, identificados en su Informe Anual sobre Turquía en el año «N-1»;
- b) la decisión, antes del final de 2017 y de 2020, de conceder o no a Turquía la recompensa de resultados. Esta decisión debería reflejar de manera precisa los avances logrados hacia la ampliación, la ejecución eficiente del IAP y la consecución de buenos resultados;
- c) un uso cada vez mayor del modelo de gestión directa para abordar necesidades fundamentales cuando exista una falta de voluntad política, en particular, en la lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada, el refuerzo de la libertad de prensa, la prevención de los conflictos de intereses y el refuerzo de la sociedad civil;
- d) en el caso de los nuevos proyectos y donde proceda, la determinación de condiciones en forma de requisitos mínimos para apoyar la ejecución oportuna de las realizaciones previstas y la sostenibilidad. Si estas condiciones no se cumplen, ello debería suponer la aplicación de medidas correctoras (por ejemplo, la suspensión de los pagos o la cancelación del proyecto).

Fecha objetivo de aplicación: a) del 31 de diciembre de 2018 en adelante; b): [31 de diciembre de 2018 y] 31 de diciembre de 2020; c) y d): 31 de diciembre de 2018.

64. Se constataron deficiencias en el seguimiento de los resultados de los proyectos, como proyectos no seleccionados por el marco de seguimiento orientado a los resultados de la Comisión, e indicadores que a veces eran irrelevantes o poco fiables, o que no iban acompañados de la correspondiente base de referencia (**apartado 39**).

#### Recomendación 4 – Mejora del seguimiento de los resultados del proyecto

La Comisión debería ampliar la cobertura de sus informes de seguimiento orientado a los resultados relativos a las operaciones cofinanciadas por la UE en Turquía y mejorar la pertinencia y fiabilidad de sus indicadores de proyectos incluyendo la disponibilidad de datos de referencia, en su caso.

Fecha objetivo de aplicación: a partir de 2018.

65. Otra fuente de preocupación es que los retrasos generalizados en su programación y ejecución, el IAP sufrió un retraso significativo, que provocaron reducciones en la financiación y en el tiempo de que disponían las autoridades turcas para ejecutar el presupuesto y los proyectos posteriores del IAP II, y contribuirán aún más a retrasar la licitación y la contratación de los proyectos. Los motivos de estos retrasos son conocidos: la débil capacidad administrativa de algunos ministerios para la preparación de las propuestas de proyectos, la transición al enfoque sectorial y la excesiva rotación de personal en la UCFC, que gestiona la mayoría de los fondos del IAP gastados en Turquía (**apartados 46 a 51**).

#### Recomendación 5 – Reducción de desfases mediante la aplicación selectiva de la gestión indirecta

En el marco del IAP II, la Comisión debería aplicar de manera selectiva la gestión indirecta, teniendo en cuenta el volumen de los fondos implicados, la complejidad de los proyectos que deben preparar y licitar las autoridades turcas, y la capacidad de la UCFC.

Fecha objetivo de aplicación: De manera progresiva, comienzo inmediato;

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 martes, 6 de febrero de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Klaus-Heiner Lehne

*Presidente*



**ANEXO I****Acontecimientos clave para entender las relaciones entre la UE y Turquía**

|      |  |
|------|--|
| 1950 | 13 de abril – Turquía se convierte en miembro del Consejo de Europa.   |
| 1954 | 18 de mayo – Turquía ratifica el Convenio Europeo de Derechos Humanos.   |
| 1959 | 31 de julio – Turquía solicita la asociación con la Comunidad Económica Europea.   |
| 1963 | 12 de septiembre – Turquía firma el Acuerdo de Asociación con la Comunidad Económica Europea, lo que abre la puerta al acceso de Turquía a los programas comunitarios (y, posteriormente, de la Unión).  |
| 1987 | 14 de abril – Turquía solicita la adhesión a la Comunidad Económica Europea.   |
| 1995 | 31 de diciembre – Entra en vigor el Acuerdo de la Unión Aduanera entre la UE y Turquía.  |
| 1999 | 12 de diciembre – El Consejo confirma la condición de Turquía como país candidato.   |
| 2001 | 24 de marzo – El Consejo adopta la primera Asociación para la Adhesión con Turquía; la última se adoptaría el 18 de febrero de 2008.   |
| 2005 | 3 de octubre – Comienzan oficialmente las negociaciones para la adhesión de Turquía.   |
| 2006 | 12 de junio – Se abre a las negociaciones el primer capítulo de Turquía (capítulo 25, Ciencia e investigación).  |
| 2010 | Septiembre – El Parlamento turco modifica la Constitución para aumentar la responsabilidad de los militares ante los tribunales civiles y las competencias del poder legislativo en el nombramiento de jueces. Los opositores al referéndum criticaron esta medida como una reducción de la independencia del ejército y del poder judicial. |
| 2011 | Diciembre – Dado que desde 2006 solo se habían abierto 13 capítulos, el Consejo respalda la Agenda Positiva, cuya finalidad es dar un nuevo impulso a las negociaciones de adhesión.   |
| 2013 | Mayo – Las protestas en el parque Gezi de Estambul provocan la detención de numerosos ciudadanos turcos bajo sospecha de pertenecer a una organización terrorista.   |
|      | 17 y 25 de diciembre – Cuatro ministros, familiares de miembros del Ejecutivo y varios funcionarios y empresarios son acusados de corrupción de alto nivel; a continuación se producen traslados y despidos generalizados de fiscales, jueces y funcionarios de Policía.   |
| 2014 | 14 de diciembre – Tras actuaciones coercitivas concertadas, renombrados periodistas y representantes de los medios de comunicación turcos son detenidos.   |
| 2016 | 30 de junio – Se abre para las negociaciones el decimosexto capítulo (capítulo 33, Disposiciones financieras y presupuestarias).   |

|      |  |
|------|--|
|      | 15 de julio – Un intento de golpe militar provoca 241 fallecidos y 2 196 heridos. Turquía atribuye la intentona fallida al movimiento Gülen, al que considera una organización terrorista.   |
|      | 9 y 10 de diciembre – La Comisión de Venecia aprueba dictámenes en los que expresa su grave preocupación por la aplicación generalizada de decretos de emergencia.   |
| 2017 | 10 y 11 de marzo – La Comisión de Venecia aprueba dictámenes en los que expresa su grave preocupación por la enmienda constitucional para transferir competencias al presidente de la República, así como por la aplicación generalizada de decretos de emergencia con respecto a la libertad de los medios de comunicación. |
|      | 16 de abril – El referéndum sobre la nueva Constitución proporciona una mayoría del voto popular a favor de convertir la democracia parlamentaria de Turquía en un sistema presidencialista.   |

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

**ANEXO II****Estado de las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE**

| <b>Capítulo</b> | <b>Título</b>  | <b>Estado de las negociaciones de adhesión</b> |
|-----------------|--|--|
| 1               | Libre circulación de mercancías                                    | Sin abrir                                      |
| 2               | Libre circulación de trabajadores                                  | Sin abrir                                      |
| 3               | Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios         | Sin abrir                                      |
| 4               | Libre circulación de capitales                                     | Abierto  |
| 5               | Contratación pública   | Sin abrir                                      |
| 6               | Derecho de sociedades  | Abierto  |
| 7               | Legislación de protección de la propiedad intelectual              | Abierto  |
| 8               | Política de competencia  | Sin abrir                                      |
| 9               | Servicios financieros  | Sin abrir                                      |
| 10              | Sociedad de la información y medios de comunicación                | Abierto  |
| 11              | Agricultura y desarrollo rural                                     | Sin abrir                                      |
| 12              | Seguridad alimentaria y política veterinaria y fitosanitaria       | Abierto  |
| 13              | Pesca  | Sin abrir                                      |
| 14              | Política de transportes  | Sin abrir                                      |
| 15              | Energía  | Sin abrir                                      |
| 16              | Fiscalidad   | Abierto  |
| 17              | Política económica y monetaria                                     | Abierto  |
| 18              | Estadísticas   | Abierto  |
| 19              | Política social y empleo   | Sin abrir                                      |
| 20              | Política empresarial e industrial                                  | Abierto  |
| 21              | Redes transeuropeas  | Abierto  |
| 22              | Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales | Abierto  |
| 23              | Poder judicial y derechos fundamentales                            | Sin abrir                                      |
| 24              | Libertad, seguridad y justicia                                     | Sin abrir                                      |
| 25              | Ciencia e investigación  | Cerrado  |
| 26              | Educación y cultura  | Sin abrir                                      |
| 27              | Medio ambiente y cambio climático                                  | Abierto  |
| 28              | Sanidad y protección de los consumidores                           | Abierto  |
| 29              | Unión aduanera   | Sin abrir                                      |
| 30              | Relaciones exteriores  | Sin abrir                                      |
| 31              | Política exterior, de seguridad y defensa                          | Sin abrir                                      |
| 32              | Control financiero   | Abierto  |
| 33              | Disposiciones financieras y presupuestarias                        | Abierto  |
| 34              | Instituciones  | Sin abrir                                      |
| 35              | Otros asuntos  | Sin abrir                                      |

Fuente: Comisión Europea, 2017.

**ANEXO III**

**Sectores del IAP en Turquía con asignaciones, porcentajes de la asignación total y, para los sectores prioritarios seleccionados, importes contratados**

**IAP I (2007-2013)***(euros)*

| Componentes  |                   | Asignado             | Porcentaje asignado | Contratado  |
|--|-------------------|----------------------|---------------------|-------------|
| Ayuda a la transición y desarrollo institucional (I) | Estado de Derecho | 548 702 551          | 11,98 %             | 452 341 541 |
|  | Gobernanza        | 681 747 546          | 14,88 %             | 649 386 948 |
|  | Otros             | 388 179 777          | 8,47 %              |             |
| Cooperación regional y transfronteriza (II)          |                   | 7 000 000            | 0,15 %              |             |
| Desarrollo regional (III)                            |                   | 1 626 891 869        | 35,51 %             |             |
| Desarrollo de recursos humanos (IV)                  |                   | 455 055 077          | 9,93 %              | 395 641 762 |
| Desarrollo rural (V)                                 |                   | 873 890 000          | 19,07 %             |             |
| <b>Total general</b>                                 |                   | <b>4 581 466 820</b> | <b>100 %</b>        |             |

**IAP II (2014-2020)***(euros)*

| Sectores                                   | Asignado             | Porcentaje asignado | Contratado  |
|--|----------------------|---------------------|-------------|
| Estado de Derecho y derechos fundamentales | 624 900 000          | 13,91 %             | 44 793 588  |
| Gobernanza y democracia                    | 956 500 000          | 21,30 %             | 170 771 646 |
| Energía                                    | 93 500 000           | 2,08 %              |             |
| Agricultura                                | 912 200 000          | 20,31 %             |             |
| Transporte                                 | 442 800 000          | 9,86 %              |             |
| Medio ambiente                             | 644 600 000          | 14,35 %             |             |
| Competitividad e innovación                | 344 400 000          | 7,67 %              |             |
| Educación, empleo y políticas sociales     | 435 000 000          | 9,69 %              | 0           |
| Cooperación territorial y regional         | 36 995 265           | 0,82 %              |             |
| <b>Total general</b>                       | <b>4 490 895 265</b> | <b>100,00 %</b>     |             |

*Nota:* los sectores seleccionados para la presente fiscalización se muestran con fondo de color verde.

*Fuente:* Comisión Europea, datos de 30 de septiembre de 2017.

**ANEXO IV****Síntesis de los proyectos del IAP I fiscalizados**

| N.º                                | Proyecto  | Importe contratado (euros) | Importe pagado (euros) | % absorbido (pagado/contratado) | Sector            | Componente      | Inicio del proyecto | Finalización prevista | Fecha con prórroga | Fecha real de finalización | Realizaciones | Retrasos | Sostenibilidad |
|------------------------------------|---|----------------------------|------------------------|---------------------------------|-------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|--------------------|----------------------------|---------------|----------|----------------|
| 1                                  | Desarrollo socioeconómico a través de la retirada de minas y aumento de la capacidad de vigilancia en las fronteras orientales de Turquía - Fases I y II  | 65 481 515                 | 43 452 609             | 66 %                            | Estado de Derecho | Fase I          | 29.05.15            | 29.05.17              |                    | 15.12.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Fase II         | 10.12.15            | 15.03.17              |                    | 31.12.18                   |               |          |                |
| 2                                  | Mejora de las relaciones entre los medios de comunicación de masas y el poder judicial  | 1 615 000                  | 1 453 500              | 90 %                            | Estado de Derecho |                 | 07.05.13            | 15.02.15              |                    | 30.10.15                   |               |          |                |
| 3                                  | Mejora de la supervisión civil en Turquía - Fase II   | 3 800 000                  | 3 433 935              | 90 %                            | Estado de Derecho |                 | 27.07.12            | 27.07.14              |                    | 27.03.15                   |               |          |                |
| 4                                  | Mejora de la eficiencia del sistema turco de justicia penal   | 3 220 000                  | 2 534 872              | 79 %                            | Estado de Derecho |                 | 12.03.12            | 12.12.14              |                    | 12.12.14                   |               |          |                |
| 5                                  | Eficiencia en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo   | 2 493 879                  | 2 341 879              | 94 %                            | Estado de Derecho | Hermanamiento   | 02.03.15            | 02.03.17              | 01.08.17           | 01.08.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 16.12.15            | 30.07.16              |                    | 30.07.16                   |               |          |                |
| <b>Total del Estado de Derecho</b> |   | <b>76 610 394</b>          | <b>53 216 795</b>      | <b>69 %</b>                     |                   |                 |                     |                       |                    |                            |               |          |                |
| 6                                  | Refuerzo de la capacidad institucional de la oficina del ordenador nacional de pagos de Turquía para la realización de sus tareas en la ejecución del IAP | 220 607                    | 192 506                | 87 %                            | Gobernanza        |                 | 21.01.16            | 07.09.16              |                    | 07.09.16                   |               |          |                |
| 7                                  | Lucha contra la economía informal y mejora de la capacidad administrativa de la administración tributaria turca   | 2 569 950                  | 1 027 980              | 40 %                            | Gobernanza        |                 | 21.03.16            | 21.02.18              |                    |                            |               |          |                |
| 8                                  | Refuerzo del desarrollo de la sociedad civil y de la cooperación entre la sociedad civil y el sector público en Turquía (componente I)                    | 3 757 500                  | 3 473 908              | 92 %                            | Gobernanza        |                 | 01.06.12            | 26.11.14              | 01.12.15           | 01.12.15                   |               |          |                |
| 9                                  | Capacidad de planificación de inversiones a escala local  | 1 714 500                  | 1 714 500              | 100 %                           | Gobernanza        |                 | 01.11.14            | 03.11.16              |                    | 03.11.16                   |               |          |                |
| 10                                 | Modernización de la Administración Aduanera turca (VIII)  | 7 083 015                  | 4 856 998              | 69 %                            | Gobernanza        | Hermanamiento 1 | 21.12.15            | 16.06.16              |                    | 16.06.16                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Hermanamiento 2 | 21.12.15            | 20.09.17              | 20.11.17           |                            |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Hermanamiento 3 | 08.12.15            | 08.06.16              |                    | 08.06.16                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Servicios 1     | 08.02.16            | 08.02.18              |                    |                            |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Servicios 2     | 07.03.16            | 06.09.17              |                    | 06.09.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 07.09.15            | 17.09.16              |                    | 17.09.16                   |               |          |                |
| <b>Total de Gobernanza</b>         |   | <b>15 345 572</b>          | <b>11 265 892</b>      | <b>73 %</b>                     |                   |                 |                     |                       |                    |                            |               |          |                |
| 11                                 | Formación en confección e iniciativa de emprendimiento  | 2 517 049                  | 1 482 684              | 59 %                            | Recursos humanos  | Servicios       | 20.01.16            | 19.09.17              |                    | 19.09.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 31.05.16            | 27.09.16              |                    | 16.01.17                   |               |          |                |
| 12                                 | Crecimiento y fomento del ecosistema de emprendimiento en Ankara para aumentar el empleo juvenil  | 2 086 710                  | 1 059 219              | 51 %                            | Recursos humanos  | Servicios       | 27.06.16            | 27.10.17              |                    | 27.10.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 11.01.16            | 29.03.17              |                    | 15.05.17                   |               |          |                |
| 13                                 | Promoción del empleo registrado a través de mejores orientaciones e inspección  | 4 179 877                  | 4 094 551              | 98 %                            | Recursos humanos  | Servicios       | 16.09.14            | 15.09.16              |                    | 15.10.16                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 26.03.14            | 26.07.14              |                    | 13.11.14                   |               |          |                |
| 14                                 | Desarrollo de capacidades de empresarios y trabajadores a través de las tecnologías de la información y la comunicación                                   | 2 392 321                  | 964 321                | 40 %                            | Recursos humanos  | Servicios       | 17.12.15            | 17.08.17              | 17.10.17           | 17.10.17                   |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 22.06.16            | 20.10.16              |                    | 15.12.16                   |               |          |                |
| 15                                 | Promoción de la inclusión social en zonas con una alta densidad de población romaní   | 8 440 644                  | 3 912 423              | 46 %                            | Recursos humanos  | Servicios       | 09.11.15            | 08.11.17              |                    |                            |               |          |                |
|                                    |   |                            |                        |                                 |                   | Suministro      | 20.10.15            | 01.04.16              |                    | 02.11.16                   |               |          |                |
| <b>Total de Recursos humanos</b>   |   | <b>19 616 600</b>          | <b>11 513 198</b>      | <b>59 %</b>                     |                   |                 |                     |                       |                    |                            |               |          |                |
| <b>Total general</b>               |   | <b>111 572 566</b>         | <b>75 995 885</b>      | <b>68 %</b>                     |                   |                 |                     |                       |                    |                            |               |          |                |

**Fuente:** análisis del TCE sobre la base de datos y cifras de la Comisión Europea a 30 de septiembre de 2017.

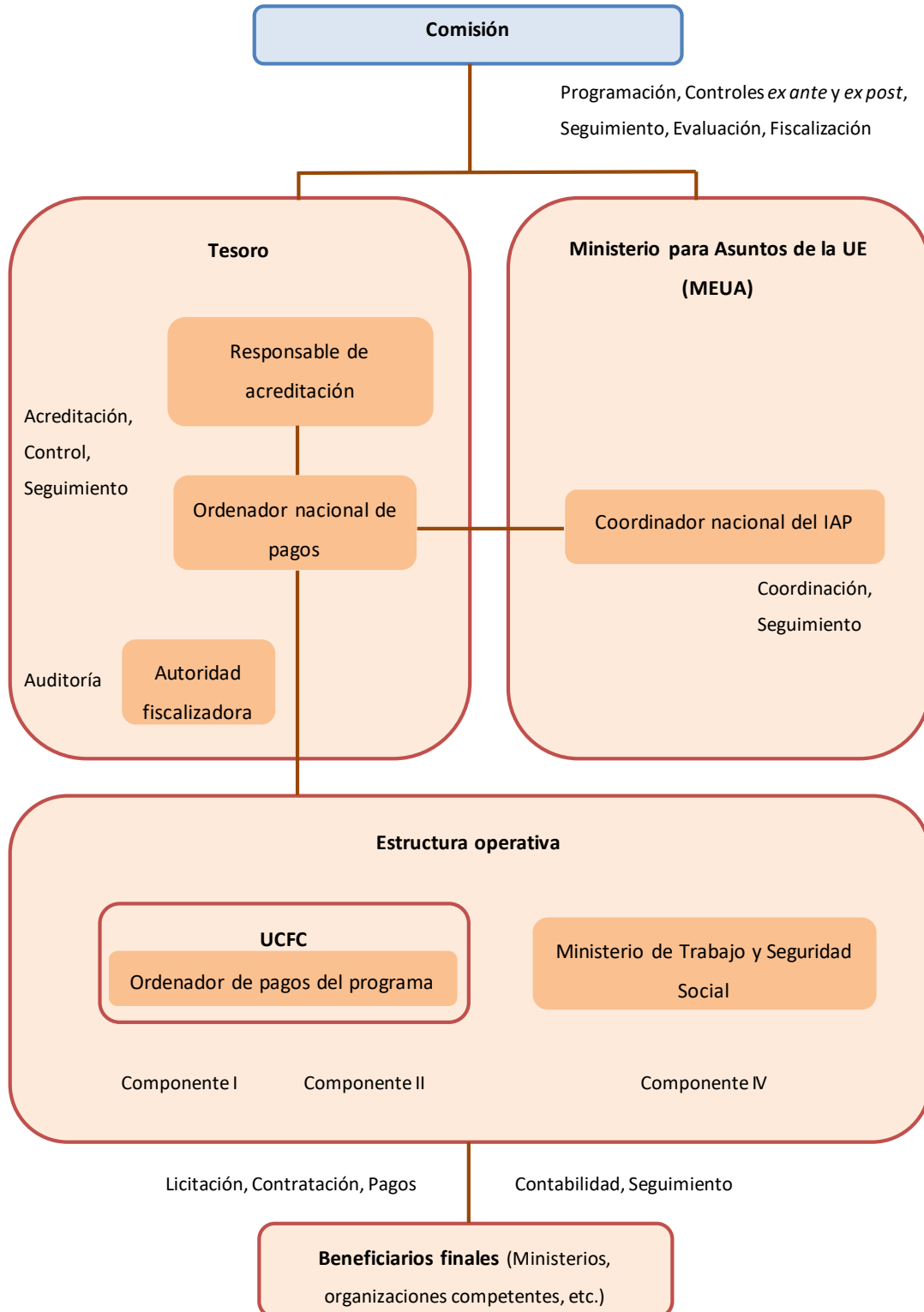
|  | Realizaciones  | Retrasos                         | Sostenibilidad |
|--|--|----------------------------------|----------------|
|  | Logradas   | Dos meses o menos                | Probable       |
|  | En parte   | Más de dos meses, pero mitigados | En riesgo      |
|  | No logradas  | Más de dos meses, no mitigados   | Poco probable  |
|  | La fase de ejecución no permitió realizar una evaluación |                                  |                |

**Fecha de finalización del proyecto:** fin de contrato (finalización, vencimiento o fecha de finalización prevista).

**ANEXO V****Lista de entrevistas de fiscalización realizadas en Turquía en 2017**

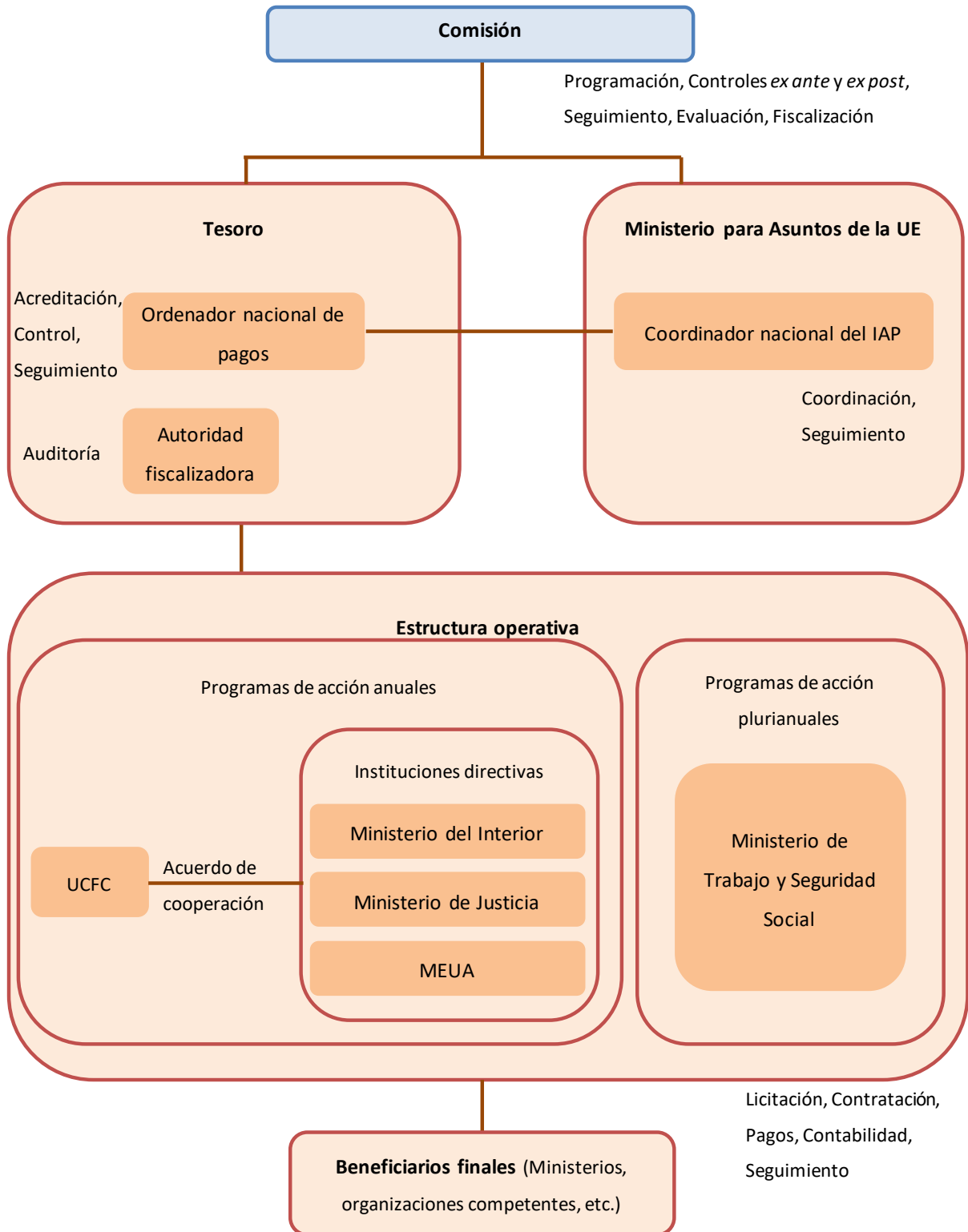
| <b>Visitas</b> | <b>Nombre de la entidad visitada</b>   |
|----------------|--|
| 13 de marzo    | Delegación de la UE, embajador y varios departamentos  |
| 14 de marzo    | Ministerio para Asuntos de la UE, el embajador/coordinador nacional del IAP y la Dirección de Cooperación Financiera   |
| 14 de marzo    | Tribunal de Cuentas turco, presidente  |
| 15 de marzo    | Ministerio del Interior, Departamento de Asuntos de la UE y Relaciones Exteriores  |
| 15 de marzo    | Ministerio del Interior (Oficina de Gestión de Fronteras, Centro turco de Retirada de Minas), con delegados del Ministerio de Defensa  |
| 15 de marzo    | PNUD (oficina para el proyecto)  |
| 15 de marzo    | Ministerio para Asuntos de la UE, equipo para la sociedad civil  |
| 15 de marzo    | Ministerio del Interior, Departamento de Desarrollo Estratégico  |
| 16 de marzo    | Ministerio de Justicia (varios departamentos)  |
| 16 de marzo    | Consejo de Europa (oficina para el proyecto)   |
| 16 de marzo    | Ministerio de Hacienda, Administración Tributaria  |
| 16 de marzo    | Junta de Auditores del Tesoro, autoridad fiscalizadora del IAP   |
| 17 de marzo    | Subsecretaría del Tesoro, Unidad Central de Financiación y Contratos del IAP   |
| 17 de marzo    | Equipo de asesores superiores de Apoyo a la Mejora de las Instituciones Públicas y los Sistemas de Gestión en los países de Europa Central y Oriental (SIGMA), que evalúan a Turquía |
| 17 de marzo    | Subsecretaría del Tesoro, ordenador nacional de pagos del IAP  |
| 20 de marzo    | Comité de Inspección del primer ministro, Servicio de Coordinación de Lucha contra el Fraude   |
| 20 de marzo    | Ministerio de Comercio y Aduanas, Dirección General para las Relaciones Exteriores y la UE, y Dirección General de Vigilancia Aduanera   |
| 20 de marzo    | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección de la UE y Ayuda Financiera  |
| 20 de marzo    | Organismo de Fomento de Ankara   |
| 21 de marzo    | Banco Mundial  |
| 21 de marzo    | Institución de la Seguridad Social   |
| 21 de marzo    | Universidad Técnica de Oriente Próximo   |
| 21 de marzo    | Ministerio de Familia y Política Social  |
| 21 de marzo    | Ministerio de Hacienda (Comité de Investigación de Delitos Financieros), con delegados del Organismo de Regulación y Supervisión Bancarias de Turquía                                |
| 22 de marzo    | Organismo de Fomento de la Región Oriental del mar Negro en Trebisonda   |
| 22 de marzo    | Centro de educación pública en Giresun   |
| 22 de marzo    | Ministerio de Desarrollo   |
| 22 de marzo    | Delegación de la UE  |
| 23 de marzo    | Centro de servicios sociales en Estambul   |

*Fuente:* TCE. Salvo que se indique lo contrario, todas las visitas tuvieron lugar en Ankara.

**ANEXO VI****Gestión indirecta en el marco del IAP I****IAP I**

## Gestión indirecta en el marco del IAP II

### IAP II





## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«AYUDA DE PREADHESIÓN DE LA UE A TURQUÍA: RESULTADOS DEFICIENTES HASTA LA FECHA»**

#### **OBSERVACIONES**

##### **Recuadro 3 - Financiación del IAP en apoyo de la libertad de prensa (2007-2016)**

La Comisión señala que, en el marco del IAP II, el 35 % de la dotación indicativa 2014-2020 se destina a apoyar la democracia y el Estado de Derecho. Los derechos fundamentales, incluida la libertad de prensa, constituyen una clara prioridad. Debido a los retrasos en el inicio de la aplicación del IAP II, los proyectos en cuestión aún no han comenzado. La Comisión desea subrayar que el IAP no es el único instrumento que apoya la libertad de prensa; el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Mecanismo para la Sociedad Civil de carácter multilateral son instrumentos complementarios. Por ejemplo, en el marco del IEDDH, siete proyectos en el ámbito de los medios de comunicación del período 2013-2016 estaban destinados a Turquía.

##### **Recuadro 9 - «Mejora de las relaciones entre los medios de comunicación social y el poder judicial» (proyecto n.º 2)**

La Comisión observa que los informes ROM dan una visión general de los progresos realizados en la ejecución de un proyecto en un momento dado.

#### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

##### **Recomendación 1 – Mejor orientación de los fondos del IAP con arreglo a los objetivos establecidos**

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión toma nota de la fecha objetivo de aplicación y estudiará reorientar los fondos en el marco del ejercicio de programación de 2018, dentro del respeto de las orientaciones políticas.

La Comisión señala que los avances en estos ámbitos sensibles no dependen únicamente de la financiación del IAP, sino que dependen más de la voluntad política de las autoridades turcas.

##### **Recomendación 2 – Mejora de las evaluaciones del enfoque sectorial**

La Comisión acepta esta recomendación.

##### **Recomendación 3 – Incrementar la aplicación de la condicionalidad**

La Comisión acepta esta recomendación.

##### **Recomendación 4 – Mejora del seguimiento de los resultados del proyecto**

La Comisión acepta esta recomendación.

##### **Recomendación 5 – Reducción de desfases mediante la aplicación selectiva de la gestión indirecta**

La Comisión acepta esta recomendación.

| <b>Hecho</b>   | <b>Fecha</b> |
|--|--------------|
| Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización                                    | 17.1.2017    |
| Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)                       | 7.12.2017    |
| Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio                                      | 6.2.2018     |
| Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas | 8.3.2018     |

Como socio clave en materia de política exterior y país candidato a la adhesión a la UE, Turquía es el mayor beneficiario de ayuda de la UE fuera de la Unión. El Tribunal auditó la eficacia de los 3 800 millones de euros de ayuda de preadhesión en los sectores del Estado de Derecho, la gobernanza y los recursos humanos, y constató que la ayuda en general está bien concebida y que los proyectos obtienen realizaciones. Sin embargo, la ayuda de la UE no ha respondido de manera suficiente a algunas necesidades fundamentales y la sostenibilidad de los resultados a menudo corre peligro, debido principalmente a la falta de voluntad política y a la escasa utilización de condiciones por parte de la Comisión. Por consiguiente, el Tribunal considera que la eficacia de la financiación es limitada, y formula una serie de recomendaciones de mejora, entre las que se incluyen una mejor orientación de los fondos y un mayor recurso a la condicionalidad.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.