

Informe especial

# Consultores externos en la Comisión Europea

## Margen de reforma



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-IX
<b>Introducción</b>	01-13
<b>Motivos por los que se recurre a consultores externos</b>	01-03
<b>Alcance y tipo de servicios prestados</b>	04-10
<b>Funciones y responsabilidades</b>	11-13
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	14-17
<b>Observaciones</b>	18-84
<b>Carencias importantes en el marco que rige la contratación de consultores externos y la justificación de su uso</b>	18-32
Directrices para la mejora de la legislación: cuentan con una base sólida, pero solo son aplicables a estudios y evaluaciones	20-26
Los análisis de las necesidades no se llevan a cabo o no se documentan de forma sistemática	27-32
<b>Se han seguido los procedimientos de adquisición, pero los riesgos específicos no se gestionan todavía de forma adecuada</b>	33-56
La adquisición de servicios de consultores externos cumplió las normas de contratación	34-36
La supervisión de la Comisión no se ajustaba al nivel de riesgo potencial	37-56
<b>Insuficiencias en la forma de gestionar y utilizar los servicios de consultoría externa</b>	57-71
Los distintos contratos se gestionaron con arreglo a la normativa, pero presentaban carencias en la evaluación de los resultados	58-64
Insuficiencias en las prácticas relativas al aprovechamiento de los resultados de los encargos asignados a los consultores externos	65-71
<b>La información de la Comisión relativa a la gestión es parcialmente exacta, y la información sistemática es insuficiente</b>	72-84
La Comisión carece de información precisa sobre el volumen y los tipos de servicios de consultores externos que utiliza	73-79

La Comisión no comunica de forma sistemática información sobre su uso de consultores externos **80-84**

**Conclusiones y recomendaciones** **85-91**

**Anexos**

**Anexo I — Ejemplos de codificación incorrecta e incoherente de la categoría de compromiso jurídico**

**Siglas y acrónimos**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo auditor**

## Resumen

**I** La Comisión Europea recurre cada vez más a consultores externos para la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo. Entre 2017 y 2020 el valor de los servicios contratados fue de unos 3 700 millones de euros. La Comisión contrató trabajos de consultoría, estudios, evaluaciones e investigación, entre otros servicios.

**II** Recientemente, tanto las autoridades competentes en la aprobación de la gestión como los medios de comunicación han mostrado un creciente interés del uso que hace la Comisión de estos servicios. Nuestro informe tiene por objeto contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de este importante ámbito.

**III** El objetivo de nuestra auditoría era determinar si la Comisión gestionaba el uso de consultores externos de manera que sus intereses estuvieran protegidos y se garantizara la optimización de recursos. En particular examinamos si la Comisión:

- a) había establecido un marco que regulara la contratación de consultores externos, definiera las formas de su apoyo prestado y estableciera normas para justificar su uso;
- b) había adjudicado correctamente los contratos y reducido los riesgos derivados de la cooperación con proveedores;
- c) había gestionado y sometido a seguimiento la actuación de los consultores externos, y adoptado prácticas para evaluar los resultados;
- d) disponía de información fiable y precisa sobre la gestión e informaba de la contratación de consultores externos.

**IV** La presente auditoría se centró en la contratación de consultores externos entre 2017 y 2019. También examinamos, cuando resultó oportuno, información reciente de interés sobre esta materia. Analizamos la información financiera y administrativa relacionada con los servicios contratados, entrevistamos a miembros del personal de la Comisión y examinamos los contratos para determinar las prácticas de planificación, contratación, justificación, evaluación y gestión vigentes.

**V** Llegamos a la conclusión de que el modo en que la Comisión gestiona el uso de consultores externos no garantiza totalmente la optimización de recursos. El marco de la Comisión que rige el recurso a estos servicios adolece de importantes carencias.

Mientras que para realizar estudios y evaluaciones, están definidas las formas de apoyo que pueden prestar los consultores externos y el grado en que se pueden externalizar las labores, no ocurre así con otros servicios prestados por consultores externos.

**VI** El recurso a consultores también generó riesgos de sobredependencia, de ventaja competitiva, de concentración de proveedores y de posibles conflictos de intereses. La Comisión no realiza suficientes labores de seguimiento, gestión y reducción de estos riesgos en la institución.

**VII** En el caso de los contratos específicos que examinamos, observamos que la Comisión había seguido los procedimientos de contratación pública necesarios y se había asegurado, antes de pagarlos, de que los consultores prestaban los servicios requeridos con un nivel de calidad adecuado. Sin embargo, la Comisión no examina de forma sistemática el rendimiento de los consultores externos y, salvo en el caso de los estudios y las evaluaciones, no transmite la información sobre estos exámenes entre sus direcciones generales. Esto disminuye la capacidad de la Comisión para identificar los beneficios que aportan los servicios prestados e informar al respecto.

**VIII** Por último, los sistemas de información de la Comisión no proporcionan datos precisos y fiables sobre el volumen y los tipos de servicios que prestan los consultores externos contratados, ni se informa sistemáticamente sobre este extremo.

**IX** Recomendamos a la Comisión que:

- siga desarrollando su marco para el uso de los servicios de consultores externos;
- mejore su método de seguimiento y reducción de los riesgos derivados del uso de dichos servicios;
- identifique y aproveche los resultados de dichos servicios;
- informe periódicamente sobre el uso que hace de estos servicios.

# Introducción

## Motivos por los que se recurre a consultores externos

**01** Las administraciones públicas recurren a consultores externos por diversas razones. En los últimos años, la rápida evolución de las circunstancias, unida a las limitaciones de los recursos administrativos, ha provocado un aumento de la contratación de estos servicios. A medida que los consultores han ido participando cada vez más en la concepción y la prestación de servicios, también ha aumentado la necesidad de establecer marcos que regulen su uso con el fin de optimizar los recursos.

**02** A efectos del presente informe, se entiende por «consultores externos» los proveedores privados y públicos de servicios profesionales basados en el conocimiento, que pueden trabajar dentro o fuera de las instalaciones del cliente. En nuestro caso, el «cliente» es la Comisión Europea. El cliente toma el resultado de sus servicios como una aportación a sus procesos de adopción y ejecución de decisiones, o como apoyo a su funcionamiento administrativo.

**03** En el *cuadro 1* se ofrece una sinopsis de las principales razones por las que la Comisión recurre a consultores externos.

## Cuadro 1 – Principales motivos por los que la Comisión recurre a consultores externos

Motivos		Beneficios
<p><b>Optimizar la gestión de recursos humanos</b></p> <p>La Comisión no puede permitirse emplear, cultivar y retener el amplio abanico de capacidades y conocimiento especializado que podría necesitar para proyectos específicos</p>	<p><b>Recurso complementario</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recurso complementario</b> con el fin de ejecutar acciones para varias partes interesadas de los Estados miembros y de países no pertenecientes a la UE, especialmente en épocas de mayor carga de trabajo o cuando se necesitan determinadas competencias durante un tiempo limitado</li> <li>• <b>Se precisan competencias especializadas</b> para realizar tareas de carácter científico-técnico (por ejemplo, adquisición, recogida y recopilación de datos, apoyo científico y estadístico, desarrollo informático)</li> <li>• <b>Mayor agilidad y flexibilidad</b> ante unas prioridades que varían a nivel político e institucional</li> </ul>
<p><b>Lograr resultados dentro de unos parámetros de plazo y coste definidos</b></p>	<p><b>Concepción y ejecución de los programas</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apoyo a la Comisión en el diseño y ejecución de políticas y programas</b>, con el objetivo de promover una adopción transparente y fundamentada de las decisiones (por ejemplo, aportaciones sobre elementos específicos en forma de estudios o evaluaciones)</li> <li>• <b>Acceso flexible a la combinación adecuada de competencias</b> para subsanar rápidamente las carencias de la capacidad, en particular cuando la necesidad de personal es temporal o se necesita su presencia en Estados miembros o países no pertenecientes a la UE</li> <li>• <b>Alternativas más baratas a la contratación de personal <i>in situ</i></b> para crear capacidades mediante la prestación de asistencia técnica y apoyo técnico</li> </ul>
<p><b>Asistir en la adopción de decisiones</b></p>	<p><b>Opinión independiente</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Una opinión independiente y creíble</b> (por ejemplo, cuando se necesite para cumplir los objetivos establecidos en los planes estratégicos)</li> <li>• <b>Puntos de vista externos</b> para aportar otras perspectivas a las políticas y los programas de la UE</li> </ul>

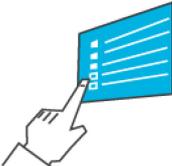
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una serie de entrevistas con la Comisión.

## Alcance y tipo de servicios prestados

**04** Durante el período 2017-2019, en el que estuvo centrada nuestra auditoría (véase el apartado **16**), la Comisión celebró 8 009 contratos con consultores externos, por un valor total de 2 700 millones de euros. El valor total de los contratos firmados con consultores externos pasó de 799 millones de euros en 2017 a 955 millones de euros en 2019. En 2020 la Comisión firmó contratos por valor de 971 millones de euros.

**05** La Comisión registró estos servicios en su sistema financiero con una de las siguientes categorías: consultoría, estudio, evaluación o investigación (véase el **cuadro 2**).

**Cuadro 2 – Categorías y descripciones de los servicios de consultoría externa de la Comisión**

	<p><b>Consultoría</b></p>	<p><b>Servicios de asesoramiento, salvo:</b> Servicios administrativos, de recursos humanos y sociales, Comunicación y publicaciones, Conferencias, reuniones externas y viajes, Evaluación, Estudios, Servicios de auditoría, Servicios de informática y gastos de telecomunicaciones, Servicios jurídicos, Investigación, desarrollo o actividades científicas, Servicios de formación, Traducción e interpretación.</p>
	<p><b>Estudio</b></p>	<p><b>Todo tipo de estudios (incluido el análisis jurídico)</b></p>
	<p><b>Evaluación</b></p>	<p><b>Evaluación <i>ex ante</i> o <i>ex post</i> de proyectos, programas, servicios de evaluación de impacto, etc.</b></p>
	<p><b>Investigación</b></p>	<p><b>Servicios relacionados con la investigación, el desarrollo o las actividades científicas que no encajan en ninguna de las categorías de servicios existentes</b></p>

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información procedente de la Lista de clases/categorías de compromisos jurídicos de la Comisión en materia de contratación y subvenciones basada en el Reglamento Financiero de 2015.

**06** Los mayores importes contratados en el período 2017-2019 corresponden a servicios registrados en la categoría de «consultoría» (72 %). La **ilustración 1** da una idea del uso de consultores externos en la Comisión durante el período examinado.

## Ilustración 1 – Consultores externos en la Comisión<sup>1</sup> (2017-2019)

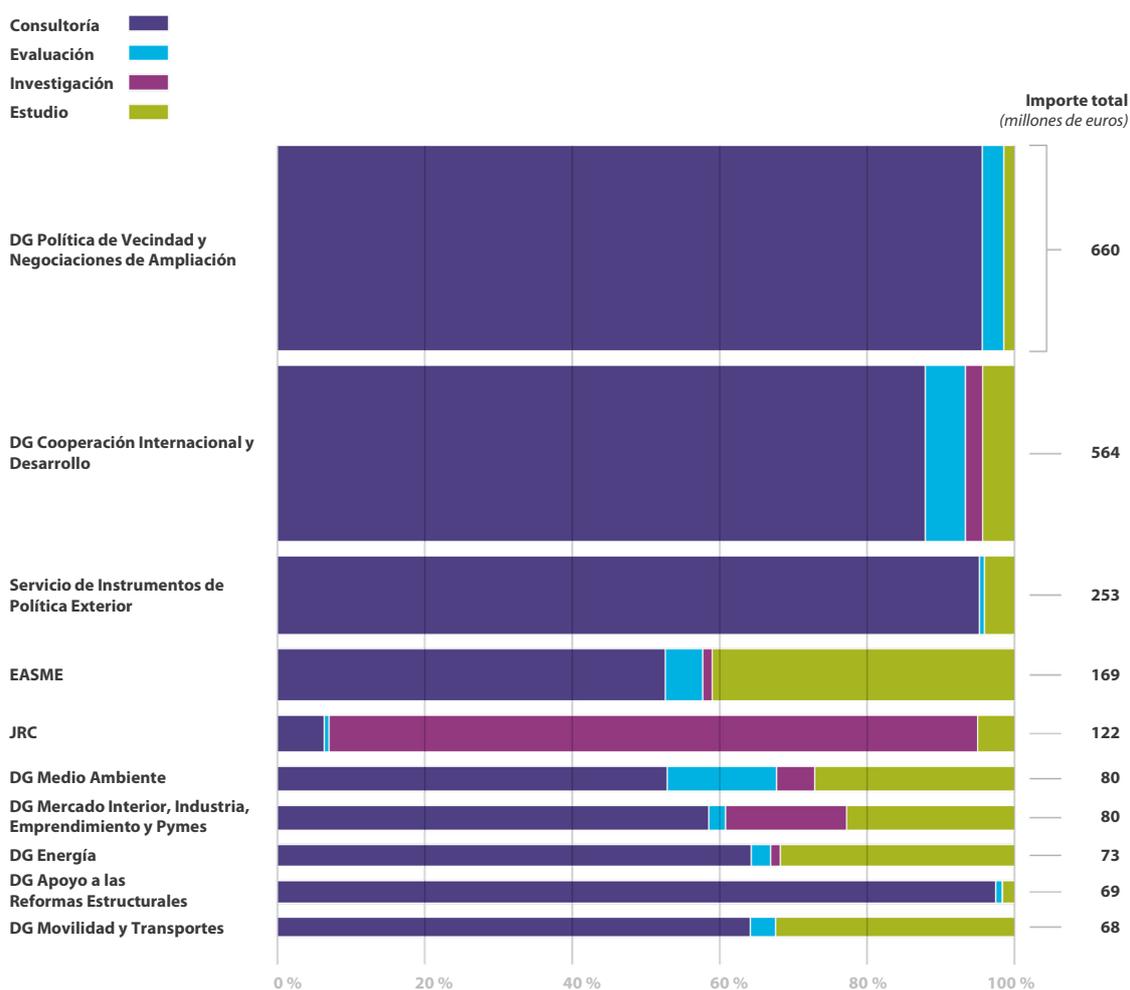


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión.

<sup>1</sup> Departamentos, servicios y agencias ejecutivos que contrataron consultores externos.

**07** De los 45 departamentos, servicios y agencias ejecutivas de la Comisión que emplean consultores externos, 9 direcciones generales de la Comisión y una agencia ejecutiva representaron, en conjunto, 2 100 millones de euros gastados en consultores externos durante el período 2017-2019, es decir, el 80 % del importe total. Las tres direcciones generales que registran el mayor nivel de gasto representan más de la mitad de este total (véase la *ilustración 2* para obtener información detallada).

### Ilustración 2 – Los diez servicios de la Comisión que registran el mayor nivel de gasto en consultores externos (2017-2019)

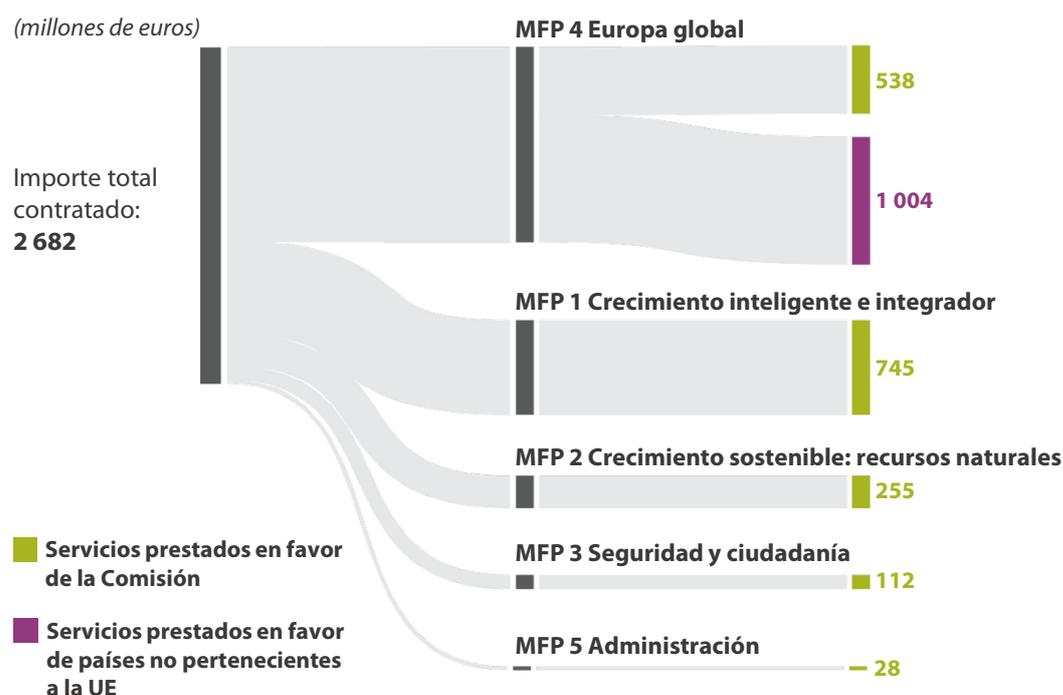


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión.

**08** De los importes totales contratados en concepto de consultores externos, el 98 % se dirigió a proveedores registrados en la Unión Europea (UE). Durante el período 2017-2019, el 72 % del volumen total de estos servicios procedió de proveedores con sede en Bélgica, Alemania, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido.

**09** En torno al 57 % del valor total de los contratos celebrados con consultores externos (1 542 millones de euros) se financió con cargo a la rúbrica 4 del marco financiero plurianual (MFP), «Europa global». Estos contratos incluyen servicios prestados en el contexto de programas de la UE para mejorar la cooperación con los países no pertenecientes a la UE. La rúbrica 1 del MFP, «Crecimiento inteligente e integrador» (745 millones de euros, el 28 % del importe total contraído), constituye la segunda fuente más importante de financiación de los contratos de consultores externos, mientras que apenas un 1 % aproximadamente de estos contratos se financió con cargo a la rúbrica 5 del MFP, «Administración». En la *ilustración 3* se presenta un desglose del valor total de los contratos celebrados con consultores externos en las distintas rúbricas del MFP.

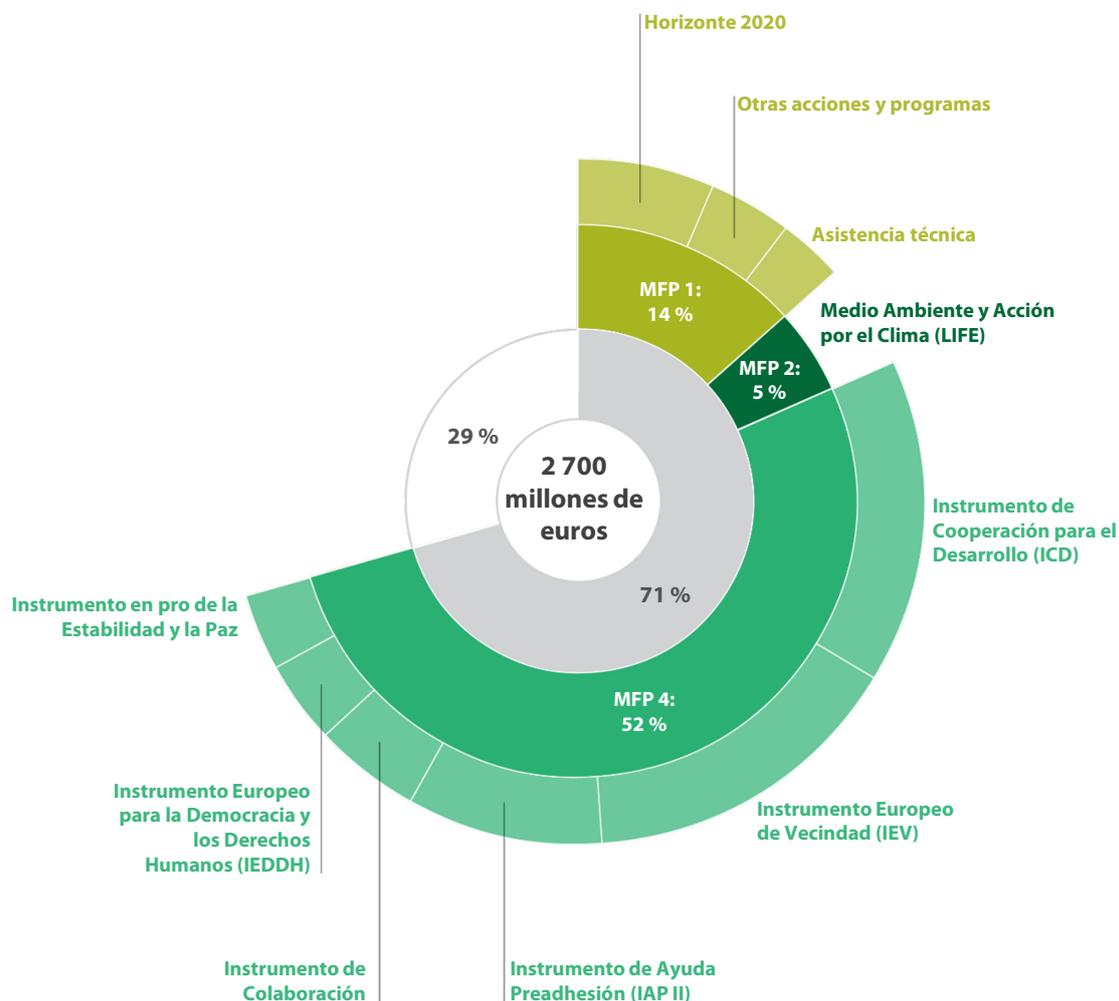
### Ilustración 3 – Fuentes de financiación de los contratos de consultores externos (2017-2019)



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

**10** Los consultores externos participan principalmente en la aplicación de las políticas de vecindad y ampliación de la UE, las asociaciones internacionales, los instrumentos de política exterior y las acciones medioambientales y climáticas. En la *ilustración 4* se presentan los diez programas e instrumentos de la UE que más recurrieron a consultores externos, con contratos por valor de 1 900 millones de euros (el 71 % del importe total contraído) en el período 2017-2019.

**Ilustración 4 – Los diez programas e instrumentos de la UE que presentan el valor más alto en lo que se refiere al apoyo de consultores externos (2017-2019)**



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

## Funciones y responsabilidades

**11** En la estructura de gobierno descentralizado de la Comisión, las direcciones generales se encargan de identificar la necesidad de recurrir a consultores externos y de velar por su uso eficaz y eficiente. También se encargan de identificar, evaluar y mitigar los riesgos derivados. Si clasifican algunos de esos riesgos como «críticos» (riesgos

con prioridad alta), deben notificarlos a la Secretaría General y a la Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos)<sup>2</sup>.

**12** La DG Presupuestos y la Secretaría General prestan orientación y asesoramiento institucional para velar por que las direcciones generales planifiquen y gestionen la contratación de consultores externos de manera coherente, eviten los solapamientos y mejoren la gestión de los conocimientos y la transparencia. Si las direcciones generales identifican riesgos críticos derivados del recurso a consultores externos a través de sus evaluaciones periódicas de los riesgos a sus actividades, estos deberán notificarse a los servicios centrales e introducirse en una lista con todos los riesgos críticos que se facilita al Consejo de Administración<sup>3</sup>.

**13** El Consejo de Administración de la Comisión se encarga de coordinar, supervisar y formular orientaciones estratégicas sobre cuestiones institucionales, entre ellas la asignación de recursos y la gestión de riesgos. Supervisa el proceso de gestión de riesgos e informa periódicamente al Colegio de Comisarios sobre sus conclusiones. En particular, examina la lista de riesgos críticos<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Comisión Europea, C(2018) 7703 final, «[Communication to the Commission: Governance in the European Commission](#)», 21.11.2018.

<sup>3</sup> «Risk Management in the Commission – Implementation Guide», versión actualizada en septiembre de 2021.

<sup>4</sup> Comisión Europea, C(2018) 7703 final, «[Communication to the Commission: Governance in the European Commission](#)», 21.11.2018.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**14** En los últimos años, el Parlamento<sup>5</sup>, el Consejo<sup>6</sup> y los medios de comunicación se han interesado por el mayor uso que hace la Comisión de los consultores externos. En particular, se han planteado preguntas sobre el tipo y los importes contratados, sobre los riesgos de concentración, de sobredependencia y de conflictos de intereses, y sobre la necesidad de recurrir a consultores externos en lugar del personal interno. Nuestro informe tiene por objeto contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en cuanto al uso de consultores externos por parte de la Comisión.

**15** Nuestra auditoría se centró de manera especial en determinar si la Comisión había gestionado el uso de consultores externos de manera que se salvaguardaran los intereses de la Comisión y se garantizara la optimización de recursos. Examinamos si la Comisión:

- a) contaba con un marco que regulara el recurso a consultores externos, definiera las formas del apoyo que pueden prestar y estableciera normas para justificar dicho recurso;
- b) había adjudicado dichos contratos de forma correcta y reducido los riesgos ligados a la cooperación con los proveedores;
- c) había gestionado y supervisado la actuación de los consultores externos, y adoptado prácticas para evaluar los resultados;
- d) disponía de información fiable y precisa sobre la gestión e informaba sobre el uso de consultores externos.

**16** Nuestra auditoría abarcó los servicios de consultores externos (véase el apartado **02**), que fueron financiados con cargo al presupuesto de la UE y contratados por la Comisión entre 2017 y 2019, y que la Comisión contabilizó como consultoría,

---

<sup>5</sup> Carta del Parlamento Europeo a la presidenta de la Comisión Europea de 30 de marzo de 2021; Aprobación de la gestión de la Comisión 2019, preguntas escritas al comisario Hahn, audiencia de 11 de enero de 2021; y Aprobación de la gestión de la Comisión 2019, preguntas escritas a la secretaria general Ilze Juhansone, audiencia de 6 de enero de 2021.

<sup>6</sup> «Detailed replies of the Commission to the specific requests made by the Council complementing the report from the Commission on the follow-up to the discharge for the 2019 financial year, COM(2021) 405 final» (punto 33).

estudio, evaluación o investigación. También examinamos, si procedía, información reciente de interés sobre el uso de consultores externos. Durante la presente auditoría, no evaluamos los servicios de apoyo a las tecnologías de la información. Estos servicios son muy específicos; se adquieren mediante contratos que implican diversos servicios informáticos. Además, la Comisión no suele consignarlos en su sistema financiero en ninguna de las cuatro categorías mencionadas anteriormente, sino que se registran en su propia categoría específica (Servicios de tecnología de la información y gastos de telecomunicación).

## 17 Obtuvimos evidencia a partir de:

- a) revisiones documentales de las instrucciones, directrices y listas de comprobación de la Comisión relacionadas con el recurso a consultores externos, la contratación y gestión de dichos proyectos y la presentación de informes sobre los resultados obtenidos;
- b) entrevistas de auditoría con once direcciones generales de la Comisión y una agencia ejecutiva<sup>7</sup> sobre sus prácticas de contratación, gestión y evaluación de la labor de los consultores externos, y de identificación de las enseñanzas extraídas. Nuestra selección se basó en los importes contratados en todo el presupuesto de la UE y en los diferentes modos de gestión;
- c) un examen de veinte contratos seleccionados de entre cuatro de estas once direcciones generales relativos a servicios prestados por consultores externos, y celebrados entre 2017 y 2019. Para dicho examen seleccionamos las direcciones generales que habían contratado los mayores importes [DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, Centro Común de Investigación (JRC), DG Apoyo a las Reformas Estructurales y DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes] y diferentes tipos de servicios encomendados a consultores externos;
- d) un análisis de la información financiera y administrativa disponible sobre los servicios prestados entre 2017 y 2019 y contratados como servicios de consultoría, estudios, evaluación e investigación.

---

<sup>7</sup> DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Presupuestos, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Medio Ambiente, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Recursos Humanos y Seguridad, Centro Común de Investigación (JRC), DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Apoyo a las Reformas Estructurales, Eurostat, Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME) y Secretaría General de la Comisión Europea.

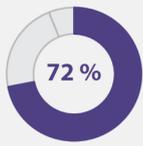
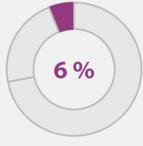
## Observaciones

### Carencias importantes en el marco que rige la contratación de consultores externos y la justificación de su uso

**18** En la presente sección del informe examinamos el marco de la Comisión que rige el uso de consultores externos. Evaluamos si dicho marco establecía principios y directrices comunes sobre el modo de planificar y justificar el uso de consultores externos.

**19** En el *cuadro 3* se ilustra nuestro análisis del alcance y el tipo de servicios de consultores externos registrados por la Comisión en las cuatro categorías incluidas en el alcance de nuestra auditoría durante el período 2017-2019.

### Cuadro 3 – Tipos y alcance de los servicios prestados por consultores externos (2017-2019)

Alcance del trabajo		Tipo de servicios
<p><b>Ejecución de los programas de la UE</b></p> <p>La contratación de consultores externos se establece en los documentos de los programas y en los acuerdos de financiación (por ejemplo, programa de apoyo a las reformas estructurales, acciones externas, Programa LIFE, Horizonte 2020 y equipo de apoyo de subvenciones para el programa de la comunidad turcochipriota)</p> <p><b>Servicios de apoyo</b></p> <p>El apoyo en la ejecución de los planes de gestión de las direcciones generales suele referirse a las operaciones ordinarias recurrentes</p> <p><b>Servicios profesionales</b></p> <p>Servicios destinados a suplir la falta de capacidad en nuevas modalidades de prestación de servicios, por ejemplo, en los avances de las tecnologías de la información</p>	<p><b>Consultoría</b> <sup>(1), (2)</sup></p>  <p>72 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de asistencia técnica y servicios de apoyo técnico</li> <li>• Expertos externos que trabajan tanto dentro como fuera de los locales de la Comisión, con contratos renovados (por ejemplo, servicios de estadística, recogida de datos o de adquisición de información)</li> <li>• Consultoría relacionada con las tecnologías de la información</li> <li>• Servicios contratados por la agencia ejecutiva para ejecutar programas delegados por la dirección general de la que depende, conforme a los requisitos del programa delegado</li> <li>• Contratos de servicio para ejecutar tareas previstas en los planes de gestión</li> </ul>
<p>Servicios relacionados con el <b>Programa de Mejora de la Legislación</b> o con el <b>diseño y ejecución de los programas</b></p>	<p><b>Estudio y evaluación</b> <sup>(1)</sup></p>  <p>22 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de estudios y evaluaciones, incluidas las evaluaciones de impacto</li> <li>• Estudios y análisis técnicos y sectoriales, y servicios de adquisición de datos</li> </ul>
<p>Servicios/tareas relacionados con <b>la investigación, el desarrollo o las actividades científicas</b></p>	<p><b>Investigación</b> <sup>(1)</sup></p>  <p>6 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de estudios o evaluaciones, adquisición de datos, asistencia técnica relacionada con las actividades de investigación del JRC</li> <li>• Mantenimiento y equipamiento de laboratorios</li> <li>• Renovación de marcas y pagos de patentes</li> <li>• Organización de cursos de formación y conferencias</li> <li>• Clausura de instalaciones nucleares</li> </ul>

1) Servicios prestados en favor de la **Comisión**

2) Servicios prestados en favor de los **Estados miembros** y de **países no pertenecientes a la UE**

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos registrados en el sistema financiero de la Comisión.

## **Directrices para la mejora de la legislación: cuentan con una base sólida, pero solo son aplicables a estudios y evaluaciones**

**20** Evaluamos si la Comisión disponía de un marco común que abarcara normas, principios y directrices fundamentales para el uso de consultores externos. Comprobamos si el marco contenía una definición de las diferentes formas de servicios basados en el conocimiento y hasta qué punto la Comisión podía contratar estos servicios con consultores externos, o debía mantenerlos dentro de la institución. Dicho marco es importante, sobre todo si los servicios en cuestión se utilizan para apoyar actividades recurrentes.

**21** En general, las direcciones generales recurren a los servicios de consultores externos en el marco del Reglamento Financiero<sup>8</sup>, y según las normas generales de contratación de servicios descritas en el vademécum de la Comisión sobre contratación pública<sup>9</sup>. Este marco recoge las normas generales para los contratos de servicios, como, por ejemplo, el uso adecuado de los procedimientos de licitación y el pago correcto de los servicios recibidos. Sin embargo, no contiene disposiciones específicas para las contrataciones externas basadas en el conocimiento, en particular los riesgos vinculados a este tipo de contratación (véase el apartado 55).

**22** En 2002 la Comisión adoptó sus principios y directrices sobre la obtención y utilización de asesoramiento<sup>10</sup>. Los principios fundamentales de calidad, apertura y eficacia, así como las directrices para su aplicación, debían aplicarse «siempre que un servicio de la Comisión obtiene y utiliza el asesoramiento de expertos de fuera del departamento responsable», entre ellos, los consultores externos.

**23** La Comisión ha elaborado directrices suplementarias para los estudios y las evaluaciones, que representaban el 22 % del gasto total en consultores externos durante el período de auditoría (véase el [cuadro 3](#)). En 2012 la Comisión elaboró una

---

<sup>8</sup> DO L 193 de 30.7.2018, [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión](#), 18.7.2018.

<sup>9</sup> Comisión Europea, «Vade-mecum on public procurement in the Commission», febrero de 2016, actualizado en enero de 2020.

<sup>10</sup> COM(2002) 713 final, [Comunicación de la Comisión sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión: principios y directrices](#) de 11 de diciembre de 2002.

nota orientativa para armonizar los procedimientos de gestión de los estudios<sup>11</sup>. Estos procedimientos abarcan todo el ciclo de producción de los estudios, desde la planificación hasta el pedido, la difusión y el registro. El documento contiene una definición de los estudios y criterios comunes sobre su uso. Desde 2015 las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación<sup>12</sup> constituyen un marco para la realización de evaluaciones, que recoge la definición de evaluación, orientaciones sobre la dotación de recursos y las actividades que pueden realizar los contratistas externos<sup>13</sup>.

**24** No encontramos directrices similares para los servicios de consultoría e investigación, que representaban el 78 % del gasto total en consultores externos durante el período de auditoría. La consecuencia es que, como se ilustra en el **cuadro 3**, los servicios de consultoría abarcaban un amplio abanico de actividades, desde servicios de «asesoramiento» a corto plazo hasta servicios a más largo plazo que complementan a los expertos y los recursos internos. Estos servicios recurrentes, que se utilizan de manera habitual, están relacionados principalmente con la ejecución de los programas de la UE o los planes de gestión de las direcciones generales. El marco de la Comisión no establecía orientaciones claras ni una definición de los servicios de consultoría e investigación ni de la medida en que la Comisión podía contratar dichos servicios a consultores externos.

**25** Observamos que, ante la falta de orientaciones claras aplicables a todas las direcciones generales, una de ellas seleccionada para la presente auditoría analizó los factores que debían tenerse para decidir si se externalizaban los servicios, entre los que figuraban:

- mantenimiento del control sobre la adopción de decisiones, la estrategia y la calidad;
- criterios aplicables a las actividades y procesos que no deben externalizarse;

---

<sup>11</sup> Comisión Europea, «Harmonised procedures for managing Commission studies», 4.7.2012.

<sup>12</sup> SWD(2015) 111 final y SWD(2017) 350 final.

<sup>13</sup> Herramienta n.º 43: «What is an evaluation and when is required?», herramienta n.º 44: «Planning & the 5 year rolling evaluation plan», y herramienta n.º 48: «Conducting the evaluation».

- las razones de la externalización, que deben explicarse en el pliego de prescripciones técnicas.

**26** En julio de 2020 la Comisión publicó unas orientaciones sobre el recurso a los servicios de contratistas externos que trabajan en los locales de la Comisión<sup>14</sup>. En ellas se establece que la labor asignada a la Comisión por los Tratados nunca debe externalizarse, pero que las direcciones generales pueden externalizar las tareas de apoyo. Las orientaciones se refieren principalmente a los contratos de servicios relacionados con las tecnologías de la información, la comunicación, el mantenimiento de los edificios y la seguridad. La Comisión no ha adoptado directrices relativas a los consultores externos establecidos fuera de los locales de la Comisión para dar respuesta a los problemas que se han planteado en el apartado **24**.

### **Los análisis de las necesidades no se llevan a cabo o no se documentan de forma sistemática**

**27** Evaluamos si la Comisión había justificado y documentado de manera adecuada el uso de consultores externos. Examinamos si las direcciones generales habían estudiado detenidamente los motivos por los que se necesitaban consultores externos, así como el modo en que se documentaba ese proceso. Revisamos las directrices y analizamos las prácticas vigentes en los veinte contratos seleccionados, complementadas con entrevistas realizadas a las direcciones generales seleccionadas.

**28** Constatamos que las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación ofrecen orientaciones dirigidas a planificar y justificar el uso de consultores externos para las evaluaciones. En ellas se afirma que las direcciones generales deben considerar el recurso a los expertos internos como la fuente primaria de evidencia. En la planificación de las evaluaciones, las direcciones generales deben tener en cuenta factores fundamentales, como los recursos disponibles, los datos necesarios y disponibles, el tipo de análisis que se busca y los posibles solapamientos con otros trabajos en curso. Los recursos internos y externos asignados a una evaluación deben ser proporcionales a la importancia percibida y a los efectos previstos de la intervención, en lo que se refiere tanto a los costes como a los beneficios generados<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Comisión Europea, «Guidelines on the use of in house service providers and assimilated», 27.7.2020.

<sup>15</sup> Herramienta n.º 4: «Evidence-based better regulation» y herramienta n.º 44: «Planning & the 5 year rolling evaluation plan».

**29** En los estudios y las evaluaciones contratados con arreglo a las directrices para la mejora de la legislación, existen sistemas que permiten garantizar que los expedientes de los proyectos contengan una solicitud en la que se expongan los motivos del estudio o la evaluación, sus objetivos, los resultados esperados, las repercusiones, el uso previsto, el calendario establecido y un análisis coste-beneficio. Constatamos que, en los casos examinados, la Comisión había justificado debidamente el uso de consultores externos.

**30** Cuando las direcciones generales contratan actividades externas clasificadas como consultoría o investigación, documentan en la convocatoria de la contratación la necesidad de externalizar. Las direcciones generales son responsables de garantizar que la externalización propuesta sea coherente con los requisitos de la política, y que no se solape con los programas de trabajo de otras direcciones generales.

**31** Para muchos servicios de consultoría contratados en el marco de los programas de la UE, como la prestación de apoyo técnico a los Estados miembros y de asistencia técnica a países no pertenecientes a la UE, el recurso a consultores externos constituye un medio de ejecución de los programas que se recoge en sus normas y acuerdos de financiación. En estos casos, constatamos que las direcciones generales no documentaban su evaluación sobre si la contratación de consultores era la solución más adecuada para una determinada solicitud de contratación. La Comisión nos informó de que evaluaba las opciones de recursos que justificaban la contratación de consultores externos en la fase de programación. Sin embargo, dicha evaluación no estaba documentada, por lo que no se disponía de pruebas.

**32** En el caso de los servicios de consultoría contratados para desempeñar tareas recurrentes como complemento de los recursos internos, las direcciones generales no realizan, antes de publicar nuevas convocatorias de contratación, un análisis de coste-beneficio ni un análisis de las necesidades para estudiar las ventajas relativas de recurrir a proveedores externos en lugar del personal interno. Observamos que no se realizó ningún análisis de este tipo, por ejemplo, en relación con lo siguiente:

- servicios prestados por consultores externos que trabajan dentro y fuera de los locales de la Comisión, con contratos renovados en el ámbito de la estadística que equivalen a unos cincuenta y dos empleados a tiempo completo al año;
- actividades recurrentes relacionadas con la ejecución y el seguimiento de los programas de la UE.

## Se han seguido los procedimientos de adquisición, pero los riesgos específicos no se gestionan todavía de forma adecuada

**33** La presente sección del informe aborda el modo en que la Comisión contrató los servicios de consultores externos con el fin de obtener la optimización de recursos y mitigar los riesgos asociados a la contratación de consultores externos.

### La adquisición de servicios de consultores externos cumplió las normas de contratación

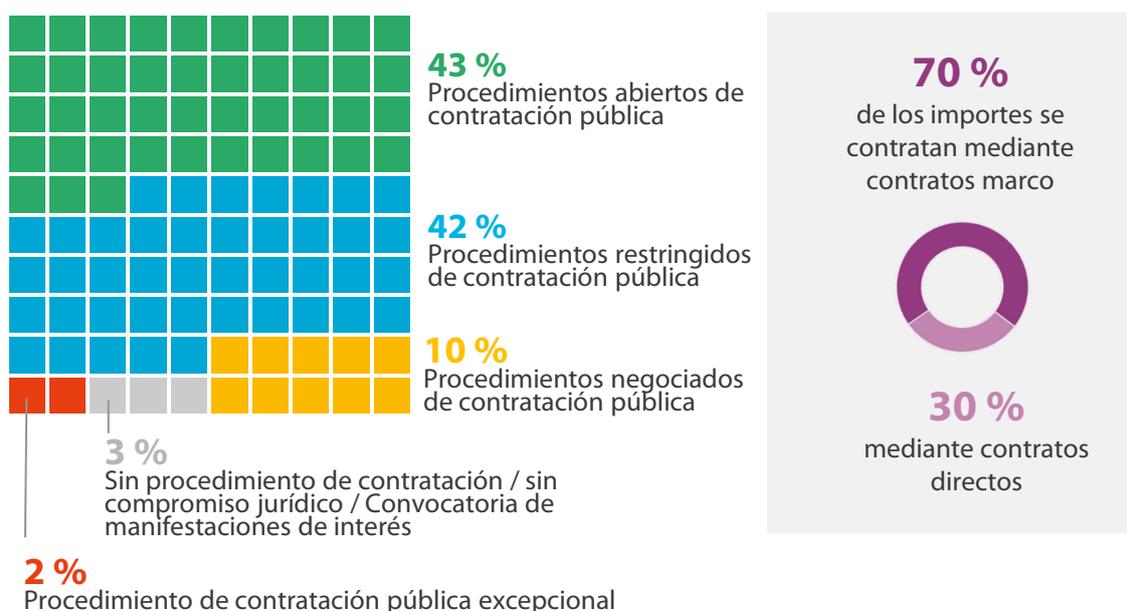
**34** A efectos de la optimización de recursos, el Reglamento Financiero y las normas internas de la Comisión exigen que esta aplique procedimientos de selección competitivos al contratar los servicios de consultores externos. Dichos procedimientos incluyen el establecimiento y la aplicación de criterios de selección y adjudicación adecuados. Evaluamos los procedimientos de adjudicación de la Comisión relativos a la contratación de consultores externos y examinamos detenidamente los veinte contratos seleccionados.

**35** Constatamos que las direcciones generales responsables llevaron a cabo los procedimientos de licitación ajustándose a los requisitos establecidos en el Reglamento Financiero y el vademécum sobre contratación pública (véase el apartado 21). En los veinte procedimientos de contratación pública examinados, la Comisión aplicó criterios adecuados de adjudicación (incluida la relación calidad-precio) para tener en cuenta la optimización de recursos y seleccionar las ofertas ganadoras.

**36** Al contratar servicios, la Comisión puede elegir entre diferentes procedimientos de contratación. Para la contratación de consultores externos, utiliza principalmente procedimientos abiertos (en los que cualquier empresa puede presentar una oferta) o restringidos (en los que un número limitado de empresas son invitadas a presentar oferta). En el período 2017-2019 los contratos adjudicados con arreglo a estos dos tipos de procedimiento ascendieron a 2 300 millones de euros (el 85 % de los importes totales contratados), como se muestra en la *ilustración 5*. Dado que estos procedimientos exigen mucho tiempo, los contratos marco se emplean con frecuencia como medio eficiente de contratar servicios con consultores externos, ya que evitan la necesidad de iniciar varios procedimientos de contratación. Además, los contratos marco, que a menudo son de alto valor, definen las condiciones (por ejemplo, el precio, la calidad) de los contratos específicos que se adjudicarán según lo dispuesto en ellos, por lo que permiten a la Comisión recurrir a los conocimientos especializados

de los consultores con mayor rapidez, para responder a las necesidades reales. Durante el período auditado, el 70 % de los importes contratados con consultores externos (1 900 millones de euros) se basaron en contratos marco.

### Ilustración 5 – Proporción de los importes contratados, por tipo de procedimiento de contratación (2017-2019)



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

## La supervisión de la Comisión no se ajustaba al nivel de riesgo potencial

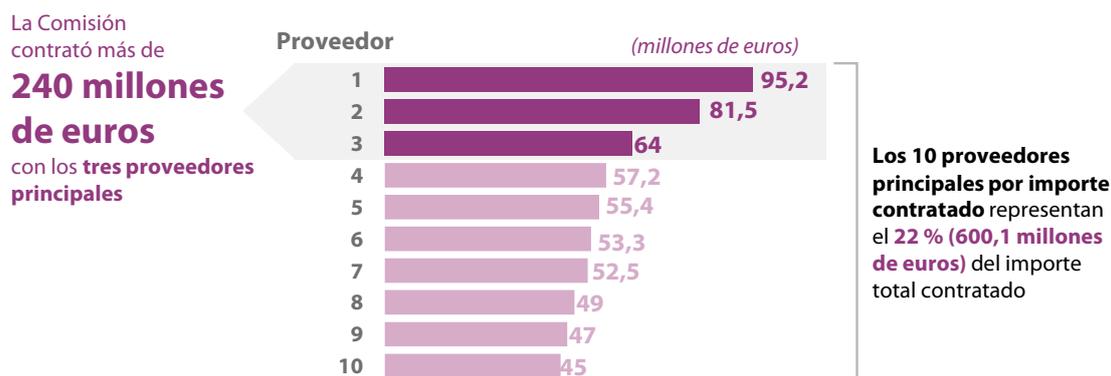
**37** Comprobamos el modo en que la Comisión había determinado y afrontado los posibles riesgos de concentración y dependencia excesiva, las ventajas competitivas y los conflictos de intereses. También examinamos si dichos riesgos se habían puesto en conocimiento de la Comisión y el modo en que se habían gestionado en la institución.

### Riesgos de concentración y sobredependencia

**38** Cuando una organización recurre en gran medida a consultores externos específicos para realizar actividades clave, asume el riesgo de que pueda llegar a depender de ellos para asegurar la continuidad de esas actividades. Analizamos la información financiera y de gestión relativa a los proveedores para evaluar en qué medida la Comisión recurría a proveedores de servicios específicos y el grado de concentración de los servicios.

**39** En la *ilustración 6* se presenta un desglose de los importes contratados entre los diez proveedores principales durante el período 2017-2019. Esos diez proveedores principales representaban menos del 0,4 % del número total (2 769) de consultores externos contratados durante el período. Al mismo tiempo, el importe contratado con ellos representó el 22 % de los importes totales contratados durante dicho período.

### Ilustración 6 – Los diez principales proveedores de servicios de consultoría externa, por importe contratado (2017-2019)



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

**40** Algunos proveedores prestan servicios de consultoría externa en varias direcciones generales de la Comisión. Algunos de estos proveedores tienen sucursales o filiales en distintos Estados miembros. Desde el punto de vista formal, son personas jurídicas independientes, aunque en conjunto cuentan con una mayor presencia en la Comisión.

**41** En la *ilustración 7* se muestran los diez proveedores individuales que firmaron el mayor número de contratos durante el período 2017-2019. La Comisión celebró 1 297 contratos con esos proveedores (es decir, el 16 % de los 8 009 contratos celebrados durante el período, véase el apartado *04*). Esta cifra demuestra que en todos los servicios de la Comisión se adjudica un número relativamente elevado de contratos a un número relativamente pequeño de contratistas.

## Ilustración 7 – Los diez, mayores proveedores de servicios de consultoría externa, por número de contratos y su presencia en las direcciones generales (2017-2019)

Algunos proveedores **firmaron una gran cantidad de contratos**, otros están **presentes en numerosas direcciones generales**

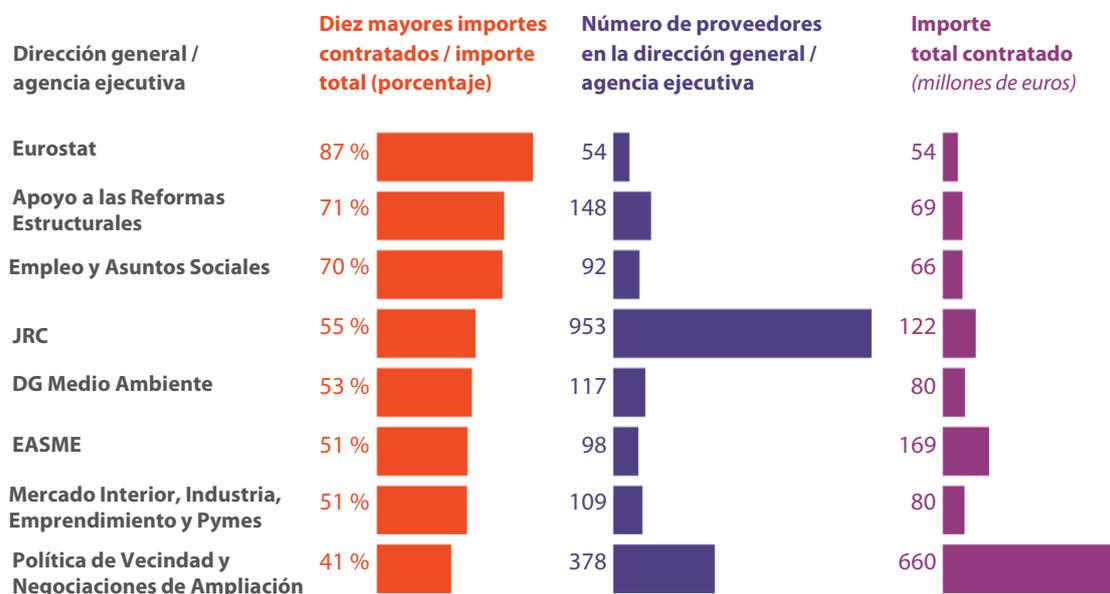


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos financieros de la Comisión.

**42** También analizamos la proporción de los importes totales contratados que obtuvieron los diez proveedores principales en las direcciones generales seleccionadas<sup>16</sup>. En la *ilustración 8* se muestra que algunas direcciones generales recurren de forma considerable a un número relativamente pequeño de contratistas. Por ejemplo, en Eurostat 10 proveedores representaron menos del 19 % del número total de proveedores de servicios de consultoría externa utilizados por las direcciones generales, pero se les adjudicó el 87 % (47 millones de euros) del importe total contratado por la dirección general. En la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, los 10 proveedores principales representaban menos del 3 % del número total de proveedores, pero, al mismo tiempo, representaban el 41 % (277 millones de euros) de los importes contratados en concepto de consultores externos. Esta concentración crea un riesgo de sobredependencia de determinados contratistas.

<sup>16</sup> Solo se muestran las direcciones generales que celebraron contratos por un importe total superior a 50 millones de euros.

### Ilustración 8 – Los diez mayores proveedores obtienen una elevada proporción de los importes totales contratados (2017-2019)



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

**43** Los contratos adjudicados a consultores externos a menudo precisan de conocimiento técnico específico, lo cual puede limitar el número de posibles proveedores. No obstante, algunos proveedores de mayor tamaño, que con frecuencia poseen una dilatada experiencia de colaboración con la Comisión, consiguen habitualmente estos contratos; las empresas más pequeñas tienen menos éxito.

**44** Constatamos cuatro casos en los que, a pesar de que las licitaciones abiertas se organizaban con regularidad, los mismos proveedores obtuvieron contratos sucesivos durante varios años. En consecuencia, observamos un riesgo de dependencia de consultores externos (véase el [cuadro 4](#)).

## Cuadro 4 – Riesgo de dependencia de contratistas externos

Caso	Descripción del caso
<b>Caso 1</b>	Una dirección general firmó contratos marco por valor de 20,8 millones de euros con un proveedor para el período 2014-2018 para la prestación de servicios de consultoría externa con el fin de ejecutar un programa de la UE. En el siguiente período de programación, una agencia ejecutiva pasó a asumir estas actividades de la dirección general. La agencia organizó nuevos procedimientos de licitación para el período 2019-2023. Tras los procedimientos abiertos, adjudicó un nuevo contrato marco por valor de 8 millones de euros al mismo proveedor.
<b>Caso 2</b>	El mismo proveedor ganó dos procedimientos consecutivos de licitación para prestar asistencia técnica y jurídica en la gestión de uno de los portales «Tu Europa-Asesoramiento» (2 contratos de un año, uno por valor de 1,68 millones de euros y otro por valor de 1,73 millones de euros).
<b>Caso 3</b>	Una dirección general adjudicó un contrato marco de servicios de consultoría a contratistas establecidos tanto en los locales de la Comisión como fuera de ellos, lo que supuso el 27 % del importe total contratado (14,5 millones de euros y 104 contratos) a consultores externos para el período comprendido entre 2017 y 2019.
<b>Caso 4</b>	El 51 % de los importes totales de una dirección general contratados para el período 2017-2019 (36 millones de euros) se refirieron a 4 empresas que también fueron muy utilizadas por otras direcciones generales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Riesgo de ventaja competitiva

**45** Cuando diversos servicios de la Comisión recurren en gran medida a consultores externos (véase la *ilustración 7*), estos adquieren experiencia, lo que puede constituir una ventaja a la hora de obtener futuros contratos. Comprobamos si la Comisión había establecido procesos para garantizar la transparencia en el proceso de selección, de modo que los consultores (o sus afiliados) que compitieran por un encargo específico no obtuvieran una ventaja competitiva por haber prestado otros servicios relacionados con el encargo en cuestión.

**46** Observamos que algunos proveedores prestaban una combinación de servicios de asesoramiento, ejecución y evaluación para una dirección general. En tales casos, existe el riesgo de que dichos proveedores adquieran una ventaja competitiva por participar en la concepción, la ejecución y la evaluación de la misma política de la UE.

**47** También existe el riesgo de que algunos contratistas obtengan una ventaja competitiva debido a su dilatada experiencia en la prestación de servicios a las direcciones generales, que les servirá en futuros procedimientos de contratación pública. En un caso, en 2018 se había adjudicado a un proveedor un contrato para

redactar los documentos de licitación en relación con un contrato de obras (1,1 millones de euros). Al año siguiente, el mismo proveedor obtuvo otro contrato para supervisar las mismas obras (3 millones de euros).

**48** Algunas direcciones generales han establecido buenas prácticas para reducir los riesgos que conlleva una competencia limitada al contratar servicios de consultores externos (véase el [recuadro 1](#) para más información).

### Recuadro 1

#### Buenas prácticas para limitar el riesgo de que se genere una ventaja competitiva

El JRC realiza estudios de mercado para obtener una visión general del nivel de competencia en el ámbito en el que tiene previsto contratar los servicios de consultoría externa. El objetivo es someter todos los contratos a una competencia lo más amplia posible y respetar los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

La DG Medio Ambiente creó un comité para evaluar los procedimientos de contratación seleccionados (ENVAC) e informar a la alta dirección sobre las licitaciones llevadas a cabo cada año. En 2019, el comité ENVAC señaló la necesidad de hacer un seguimiento de la competitividad del proceso de contratación, ya que ese mismo año más de la mitad de los procedimientos de contratación que dieron lugar a la firma de un contrato solo habían recibido una única oferta.

Eurostat constituyó un comité encargado de prestar a los ordenadores competentes asesoramiento relacionado con los pliegos de condiciones. También analiza la concentración del mercado para mostrar el grado de competencia entre sus contratistas y limitar el riesgo de que se genere una ventaja competitiva.

### Riesgo de conflicto de intereses

**49** Examinamos las prácticas establecidas para hacer frente al riesgo de conflictos de intereses. El Reglamento Financiero define los conflictos de intereses y establece las medidas que deben tomarse para evitarlos durante los procedimientos de contratación. El vademécum de la Comisión sobre contratación pública ofrece instrucciones adicionales. Exige declaraciones de los miembros del comité de evaluación de la Comisión y de los licitadores para confirmar su ausencia de conflicto de intereses.

**50** En los veinte contratos que examinamos, la Comisión cumplió los requisitos relativos al control de los conflictos de intereses que figuran en el Reglamento

Financiero y en el vademécum. Se habían firmado todas las declaraciones exigidas, y todos los contratos incluían una cláusula modelo que establecía que los contratistas debían declarar cualquier conflicto de intereses que pudiera surgir en la ejecución del contrato. Se trata de controles formales, que no pueden garantizar por sí solos que se haga frente a los riesgos de conflictos de intereses.

**51** En 2021 la Comisión publicó orientaciones para evitar y gestionar los conflictos de intereses en la contratación de servicios<sup>17</sup>. Sin embargo, las directrices de la Comisión no abordan los siguientes riesgos:

- actividades de los consultores externos (y sus afiliados) que estén en conflicto con el contrato que han celebrado con la Comisión;
- servicios de consultores externos que pueden estar en conflicto entre sí;
- consultores externos que prestan servicio a diferentes clientes (dentro o fuera de la Comisión) y que presentan un conflicto de intereses con respecto a encargos estrechamente relacionados.

**52** Los conflictos de intereses también pueden surgir por la movilidad profesional del personal de la Comisión («puerta giratoria»): cuando los miembros del personal abandonan la organización para ocupar puestos externos (por ejemplo, en el sector privado), o cuando las personas se incorporan a la Comisión desde el sector privado. Estos conflictos de intereses pueden implicar el uso inadecuado del acceso a la información confidencial: por ejemplo, cuando antiguos miembros del personal de la Comisión utilizan sus conocimientos y contactos para ejercer presión en interés de empleadores o clientes externos.

**53** El Estatuto de los funcionarios de la UE<sup>18</sup> exige a los funcionarios que abandonan la Comisión que, cuando consigan nuevos puestos de trabajo tras el cese de sus funciones, respeten los deberes de probidad y corrección. La Comisión trata los posibles casos de «puerta giratoria» basándose en estas normas. La eficacia de estos mecanismos depende únicamente de que los funcionarios salientes presenten, en los dos años siguientes a su cese en la función pública de la UE, declaraciones a la

---

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión (2021/C 121/01), «Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero», 9.4.2021.

<sup>18</sup> Modificado por última vez por el Reglamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 (DO L 287 de 29.10.2013, artículo 16).

Comisión sobre el trabajo que prevé realizar. Cuando se evalúan los documentos de licitación, el personal responsable de la contratación pública también trata de determinar posibles conflictos de intereses de los antiguos miembros del personal.

**54** La Defensora del Pueblo Europea ha realizado varias investigaciones sobre el asunto, y ha llegado a la conclusión de que, si bien las prácticas de la Comisión se ajustan a las normas, se podría hacer más para que dichas normas sean más eficaces y tengan más sentido. La Defensora del Pueblo Europea recomendó que la Comisión adoptara un enfoque más sólido en relación con la cuestión de las «puertas giratorias» cuando se trataran casos en los que estuvieran implicados altos funcionarios de la Comisión<sup>19</sup>. En febrero de 2021 la Defensora del Pueblo Europea inició una nueva y amplia investigación sobre la forma en que la Comisión gestiona los casos de «puertas giratorias» en su personal. La investigación forma parte de un seguimiento reforzado sobre el modo en que la administración de la UE impone las obligaciones éticas del personal de la UE que se traslada al sector privado<sup>20</sup>.

#### **Algunos riesgos no evaluados en el ámbito corporativo**

**55** Comprobamos cómo se habían puesto en conocimiento de la Comisión los riesgos de concentración y sobredependencia, de ventaja competitiva y de conflictos de intereses, y cómo se gestionaron en la institución.

**56** En general, constatamos que las direcciones generales no determinaban que los riesgos de concentración y dependencia excesiva, de ventaja competitiva o de conflicto de intereses al recurrir a consultores externos fueran críticos ni los clasificaban como tales. También constatamos que los riesgos de sobreconcentración de proveedores y de sobredependencia no siempre eran visibles en el ámbito local de las direcciones generales. No obstante, pueden ser significativos en la Comisión, por lo que solo podrían abordarse correctamente mediante una evaluación de toda la institución. En cualquier caso, la Comisión no realiza evaluaciones de este tipo. Por tanto, es posible que algunos riesgos críticos no se detecten ni se comuniquen al Consejo de Administración de la Comisión.

---

<sup>19</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608>

<sup>20</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/141928>

## Insuficiencias en la forma de gestionar y utilizar los servicios de consultoría externa

**57** La presente sección examina la forma en que la Comisión gestionó las contrataciones de los consultores externos y, en particular, la forma en que evaluó su rendimiento y determinó el trabajo producido que podría ser útil difundir entre sus servicios.

### Los distintos contratos se gestionaron con arreglo a la normativa, pero presentaban carencias en la evaluación de los resultados

**58** Examinamos si la Comisión había establecido con claridad los mandatos y los acuerdos de prestación de servicios de consultores externos, y si había pagado cantidades adecuadas por los servicios prestados. También evaluamos el modo en que compartía y evaluaba los resultados de dichas contrataciones a nivel institucional. Valoramos si la Comisión velaba por que las contrataciones de consultores externos se gestionaran de forma coherente en sus diferentes direcciones generales, con el objetivo de evaluar sistemáticamente el rendimiento de los proveedores y de determinar el valor aportado por los consultores externos.

**59** La Comisión gestionó las contrataciones de consultores externos (servicios relacionados con la consultoría, la investigación, los estudios o las evaluaciones) con arreglo al marco jurídico previsto en el Reglamento Financiero y a las normas generales de contratación de servicios contempladas en su vademécum sobre contratación pública. Al contratar los servicios, la Comisión redactaba un pliego de condiciones en el que se especificaba el trabajo que debía realizar el proveedor, así como el número y el formato de los informes de situación que el proveedor debía presentar durante la realización de su encargo.

**60** En los veinte contratos que examinamos, constatamos que la Comisión gestionó los contratos de forma adecuada conforme a su marco jurídico. En general, los contratos celebrados entre la Comisión y el proveedor establecían disposiciones en materia de seguimiento e información, así como el proceso para comprobar las prestaciones. La Comisión comprobó que los consultores habían prestado servicios de la calidad exigida antes de proceder a los pagos.

**61** En nuestro análisis observamos que, en algunos servicios de consultoría, la Comisión ejercía controles de calidad suplementarios de determinadas prestaciones:

- antes de pagar los servicios estadísticos, la Comisión comprobaba la calidad de las estadísticas elaboradas por el consultor;
- en el caso de un contrato de apoyo técnico celebrado en el marco del programa de apoyo a las reformas estructurales, se creó un comité director (con la participación del servicio responsable de la DG Apoyo a las Reformas Estructurales, el Estado miembro y el contratista) para supervisar la ejecución del contrato. De ese modo se garantizaba un seguimiento periódico de la ejecución del contrato (a menudo con un informe mensual).

**62** Si el producto final se entrega con retraso o un nivel de calidad inferior al previsto, la Comisión, por lo general, suspende el pago solicitado hasta que el producto se entregue de forma satisfactoria, y opta por no aplicar las sanciones previstas en las disposiciones contractuales. La Comisión aplicó sanciones y redujo los pagos en tres de los veinte contratos seleccionados. Esta actuación exigió un esfuerzo intenso y considerable por parte de las unidades operativas para obtener el nivel de calidad adecuado de los productos finales.

**63** Si bien en los contratos examinados se encontraron buenos ejemplos del modo en que la Comisión evalúa el rendimiento de los consultores externos, las direcciones generales no evaluaban el rendimiento de manera coherente. Descubrimos que solo algunas direcciones generales realizaban sistemáticamente análisis de las enseñanzas extraídas o evaluaciones *ex post* de los costes y beneficios al finalizar los contratos, mientras que otras no lo hacían. En nuestra opinión, esto disminuye la capacidad de la Comisión para señalar posibles ámbitos de mejora. También aumenta el riesgo de volver a contratar a consultores con antecedentes de bajo desempeño.

**64** Aparte de los servicios contratados en relación con la mejora de la legislación (véase el [recuadro 2](#) para más información), las direcciones generales no compartieron de forma sistemática la información disponible sobre la evaluación de los consultores externos (por ejemplo, una sinopsis de los costes, la calidad de las prestaciones y los resultados) en toda la Comisión. No existía una recopilación centralizada de información sobre la contratación de consultores a escala de la institución que permitiera comparar y evaluar el rendimiento de los proveedores.

## Recuadro 2

### Evaluación sistemática y común del rendimiento de los consultores externos en el marco de la mejora de la legislación

Una vez ejecutados los proyectos, las unidades operativas elaboraban una nota de evaluación en la que se resumía el rendimiento del contratista (comprobaciones realizadas con respecto a las cláusulas contractuales), el trabajo recibido y la pertinencia del trabajo realizado<sup>21</sup>.

En los programas de gestión compartida, los elementos fácticos de algunos estudios y evaluaciones también se validan con los Estados miembros.

Además, las directrices para la mejora de la legislación y su caja de herramientas proporcionaron un espacio, la red para la mejora de la legislación, en el que los representantes de las unidades operativas encargadas de la «mejora de la legislación» pertenecientes a todas las direcciones generales pertinentes debatieron cuestiones horizontales sobre la gestión del trabajo de los consultores externos. También fue una forma de llamar la atención de los servicios centrales de la Comisión sobre cuestiones importantes.

### Insuficiencias en las prácticas relativas al aprovechamiento de los resultados de los encargos asignados a los consultores externos

**65** Evaluamos si la Comisión había establecido prácticas adecuadas para hacer el mejor uso posible de los resultados producidos por los servicios de consultores externos, y para transmitir conocimientos y difundir esos resultados cuando fuera necesario.

**66** Constatamos que directrices y el conjunto de herramientas para la mejora de la legislación han elaborado orientaciones relativas al seguimiento y el análisis del grado en que el trabajo de los consultores externos contribuye al proceso de evaluación de la Comisión. La Comisión presenta este análisis en el documento de trabajo del personal en el que se resume la evaluación. Este documento describe el modo en que la Comisión ha usado el asesoramiento de los expertos en el proceso<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Herramienta n.º 48: «[Conducting the evaluation](#)».

<sup>22</sup> Herramienta n.º 49: «[The staff working document for evaluation](#)».

**67** No hallamos directrices similares en relación con los servicios de consultores externos más allá del marco de la mejora de la legislación. En las direcciones generales seleccionadas, observamos diferentes prácticas llevadas a cabo para determinar si la Comisión había utilizado los resultados y las conclusiones proporcionados por los consultores externos y cómo lo había hecho (véase el [cuadro 5](#)). La falta de un planteamiento coherente en las distintas direcciones generales menoscaba la capacidad de la Comisión para evaluar las ventajas que conlleva el uso de estos servicios.

### Cuadro 5 – La valoración del modo en que se usan en la práctica los resultados de los servicios de los consultores externos varía entre las distintas direcciones generales

Dirección General	Prácticas establecidas
<b>JRC</b>	El JRC dispone de un sistema para analizar la influencia que ha tenido la producción científica y técnica en la elaboración de las políticas de la UE, y en qué medida la Comisión utiliza las contribuciones del JRC. Este examen de rendimiento afecta a todas las contribuciones del JRC, sin distinguir si se deben al personal del JRC o a consultores externos.
<b>DG Agricultura y Desarrollo Rural</b>	La DG Agricultura y Desarrollo Rural elabora notas analíticas en las que se presentan los objetivos, la evaluación de la calidad y las principales conclusiones de los estudios, así como su uso en la elaboración de políticas.
<b>DG Apoyo a las Reformas Estructurales y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación</b>	<p>La DG Apoyo a las Reformas Estructurales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación contratan servicios de consultores externos en favor de los Estados miembros o de países no pertenecientes a la UE, pero no se responsabilizan del uso que se dé a los resultados de los proyectos, ni del análisis que se haga de dicho uso. Esta responsabilidad recae en el beneficiario final.</p> <p>Además de la evaluación <i>ex post</i> relativa al apoyo técnico, en 2020 la DG Apoyo a las Reformas Estructurales empezó a hacer un seguimiento del grado en que los Estados miembros utilizan los resultados de los proyectos de consultoría.</p> <p>La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no analiza el uso de los resultados de las contrataciones de consultoría, sino que efectúa evaluaciones de carácter estratégico (por ejemplo, cambio climático, igualdad de género), de carácter operativo (proyecto/programa) y relativas a instrumentos, modalidades o países.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**68** La cuestión de la transferencia de capacidades de los consultores externos al personal de la Comisión no se aplica a todos los tipos de contratos. Cuando se contrata

a consultores para subsanar una carencia de conocimientos especializados en la Comisión, la transferencia de capacidades a la Comisión puede ser un factor importante y pertinente. La Comisión confirmó que no es frecuente que los contratos de servicios tengan en cuenta la transferencia de conocimientos de los consultores. No estudia de forma sistemática si la transferencia de capacidades es necesaria. Ninguno de los contratos examinados establecía un requisito específico de transferencia de capacidades de los consultores al personal de la Comisión.

**69** La Comisión dispone de un mosaico de herramientas que contienen información y que pueden utilizarse para intercambiar datos sobre los servicios de los consultores externos, pero que resultan menos adecuadas para difundir la labor llevada a cabo por dichos consultores, como se resume en el [cuadro 6](#).

### Cuadro 6 – Herramientas de tecnología de la información de la Comisión que contienen datos sobre el recurso a consultores externos

 <b>Herramienta de tecnología de la información</b>	 <b>Objetivo</b>	 <b>Estado</b>
<b>Módulo de compromisos jurídicos de ABAC</b>	Repositorio central de subvenciones y contratos. Es el sistema central de información presupuestaria y contable y está integrado con otros sistemas informáticos	Proporciona datos sobre los contratos La calidad, exactitud y fiabilidad de los datos codificados es limitada, y se somete a exámenes de la calidad de los datos
<b>Sistema de Transparencia Financiera</b>	Sitio web que publica los datos relativos a los beneficiarios de los distintos tipos de financiación gestionados directamente por las direcciones generales de la Comisión, su personal en las delegaciones de la Unión o las agencias ejecutivas La fuente de información para el Sistema de Transparencia Financiera es el módulo de compromisos jurídicos de ABAC, que afecta a la calidad y fiabilidad de los datos registrados	Ofrece capacidades de búsqueda de contratos (destinatarios), por tipo (categoría de clase), objeto del contrato o zona beneficiaria de la acción La información sobre los beneficiarios es limitada
<b>Diario electrónico de licitaciones (TED)</b>	Versión en línea del suplemento del <i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> que publica los anuncios de los procedimientos de contratación (de las autoridades públicas)	El análisis puede llevarse a cabo examinando el anuncio de licitación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**70** Las direcciones generales utilizaron diferentes métodos para intercambiar conocimientos sobre los resultados de los consultores externos (véanse los ejemplos que figuran en la *ilustración 9*). Esta difusión estaba fragmentada y se centró en las distintas direcciones generales, lo que reduce las posibilidades de que los resultados de la labor llevada a cabo por los consultores externos se intercambien de manera eficiente en toda la Comisión.

## Ilustración 9 – Prácticas de difusión de los resultados producidos por los consultores externos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**71** Constatamos que la IISDB proporcionaba información evaluaciones planificadas y entregadas y sobre estudios que podían permitir la difusión de conocimientos. Desde marzo de 2022, todas las instituciones pueden acceder a la base de datos. Analizamos la información registrada por las direcciones generales seleccionadas en esta base de datos. Las direcciones generales habían registrado los estudios de diferentes maneras, y algunos estudios técnicos (por ejemplo, informes, recomendaciones, análisis técnicos) no estaban incluidos en la base de datos, como se muestra en el [cuadro 7](#). Por tanto, la IISDB contiene información parcial de todos los estudios realizados, y no ha sido diseñada por la Comisión para que sea una herramienta exhaustiva de intercambio de conocimientos.

## Cuadro 7 – La IISDB no contiene información completa sobre los estudios

Dirección General	Prácticas establecidas
JRC	Los estudios y evaluaciones externos que se llevan a cabo a petición de otras direcciones generales no se registran en la IISDB.
DG Agricultura y Desarrollo Rural y DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes	En la IISDB se registran principalmente los estudios y evaluaciones adquiridos en el marco del Programa de Mejora de la Legislación.  No se incluyen los estudios técnicos no previstos en el Programa de Mejora de la Legislación.
Eurostat	Se registran los estudios y evaluaciones realizados, excepto los utilizados para fines internos de la dirección general.  También se incluyen en la IISDB los estudios y evaluaciones realizados internamente (como, por ejemplo, las evaluaciones intermedias del programa estadístico europeo).
DG Medio Ambiente	En la IISDB se registran principalmente los estudios y evaluaciones realizados en el marco de la mejora de la legislación.  Los estudios llevados a cabo para examinar diversos vínculos entre el medio ambiente y la economía se publican en la página web de la Comisión Europea sobre Medio Ambiente y Economía y no se registran en la IISDB.
DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión	Solo se registran en la IISDB los estudios y evaluaciones adquiridos en el marco de la mejora de la legislación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### La información de la Comisión relativa a la gestión es parcialmente exacta, y la información sistemática es insuficiente

**72** En esta sección, examinamos la información de que dispone la Comisión en relación con las contrataciones de consultores externos y el modo en que la Comisión informó sobre su uso.

#### La Comisión carece de información precisa sobre el volumen y los tipos de servicios de consultores externos que utiliza

**73** Evaluamos si la Comisión disponía de información suficiente y fiable para poder supervisar eficazmente su uso de consultores externos e informar al respecto, y si dicha información estaba disponible en relación con los diferentes tipos de servicios. Examinamos el modo en que las direcciones generales de la Comisión registraban la

información relativa a dichos servicios y comprobamos los datos correspondientes al período 2017-2019.

**74** Desde 2017 el sistema financiero de la Comisión permite clasificar el registro de los contratos de servicios de consultoría externa en cuatro categorías: consultoría, estudio, evaluación e investigación. La Comisión ha definido claramente el significado de las categorías «estudio» y «evaluación» (véase el apartado **23**), si bien no ha aportado a las direcciones generales una definición clara de los servicios de consultoría e investigación (véase el apartado **24**). Estas dos categorías se han definido de un modo más general (véase el **cuadro 2**). En consecuencia, las direcciones generales las utilizaron de manera incoherente al registrar el recurso a consultores externos.

**75** Por ejemplo, en la lista se describe la categoría «consultoría», en la que se registró la gran mayoría de los servicios de consultoría externa (véase el **cuadro 3**), como servicios de «asesoramiento». Constatamos que las direcciones generales registraron en esta categoría una gran diversidad de servicios, que abarcaba algunos servicios contratados de manera habitual, tales como:

- servicios de desarrollo y explotación de sistemas informáticos, entre ellos licencias, mantenimiento, estudios y soporte;
- servicios de estadística, recopilación de datos y adquisición de información (actividades principales de Eurostat y actividades secundarias de otras direcciones generales);
- apoyo técnico a los Estados miembros y asistencia técnica a países (especialmente a los no pertenecientes a la UE).

En este último caso, el sistema financiero de la Comisión no identifica al beneficiario final del servicio prestado por los consultores externos. En el caso de la rúbrica 4 del MFP, «Europa global», la Comisión adjudica la mayoría de estas contrataciones en beneficio de países no pertenecientes a la UE. Estas contrataciones representaron 1 000 millones de euros del importe total contratado con consultores externos en el período 2017-2019, lo que no permite a la Comisión presentar una imagen precisa de su recurso a consultores externos.

**76** La categoría «investigación» comprende los servicios relacionados con la investigación, el desarrollo y las actividades científicas que no encajan en las otras tres categorías. Por ejemplo, el JRC codificó en esta categoría en torno al 88 % de los servicios contratados (107,2 millones de euros). Constatamos que esta codificación contenía una gran variedad de contratos, algunos de los cuales pertenecían a otras

categorías (véase el [cuadro 3](#)): la realización de estudios o evaluaciones, la prestación de asistencia técnica, el mantenimiento y equipamiento de laboratorios, la adquisición de datos, la renovación de marcas y el pago de patentes, la organización de cursos de formación y conferencias, y la clausura de instalaciones nucleares.

**77** La Comisión tiene una estructura descentralizada integrada por una gran variedad de departamentos diferentes encargados de registrar datos en el sistema financiero central. Consciente de los problemas relacionados con la exactitud en el registro de datos, en 2020 y 2021 la Comisión puso en marcha «ejercicios de limpieza», con el fin de rectificar los errores de codificación o las imprecisiones relacionadas con los contratos de los consultores externos. En 2021 también creó un cuadro de indicadores sobre la calidad de los datos, para hacer un seguimiento sistemático de la calidad de los datos contractuales registrados.

**78** A pesar de estas iniciativas, seguimos observando una serie de incoherencias y errores en la codificación de los contratos con consultores externos por parte de las direcciones generales (véase el [anexo I](#) para obtener más información).

**79** Como consecuencia del carácter poco específico de las categorías de contratos y de los errores de codificación, la Comisión carecía de información precisa sobre el volumen y los tipos de servicios de consultoría externa contratados.

### **La Comisión no comunica de forma sistemática información sobre su uso de consultores externos**

**80** En vista del importante uso que hace la Comisión de los consultores externos, evaluamos si existía una información institucional adecuada y sistemática. Las autoridades de aprobación de la gestión y otras partes interesadas han enviado solicitudes a la Comisión para pedir información sobre los importes que gasta en consultores externos (véase el apartado [14](#)). Estas solicitudes reflejan un verdadero interés público por el número y el coste de los consultores externos, los tipos de servicios prestados y los posibles riesgos asociados.

**81** No se dispone de informes ni análisis institucionales sobre el recurso por parte de la Comisión a consultores externos ni sobre el gasto correspondiente. El Consejo de Administración de la Comisión ha tratado la cuestión de los consultores externos de

forma informal, por ejemplo, cuando aprobó las orientaciones sobre los proveedores de servicios internos<sup>23</sup>.

**82** La información sobre el uso de consultores externos se basa principalmente en la demanda. Cuando recibe una solicitud (por ejemplo, del Parlamento Europeo), la Comisión prepara un informe, que se basa en la información registrada en su sistema financiero. Sin embargo, las direcciones generales de la Comisión tienen que realizar comprobaciones manuales de los datos para garantizar que solo se comuniquen los importes correctos correspondientes a los servicios en cuestión. Nuestra auditoría detectó errores en los datos de la Comisión (véase el apartado **78**).

**83** El informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión es el principal informe de rendimiento de alto nivel sobre los resultados obtenidos con el presupuesto de la UE. Los informes anuales de actividad de las direcciones generales informan sobre el rendimiento a nivel local. Ninguna de las dos series de informes revela información sobre el recurso a consultores externos.

**84** El gasto en consultores externos se financia con los créditos operativos de diversos programas de la UE, y constituye una proporción muy pequeña del gasto operativo total. Por tanto, suele escapar a la cuidadosa labor de supervisión y presentación de informes relacionada con el recurso a los recursos internos, que se financia con cargo a los gastos administrativos. La falta de informes institucionales exhaustivos mina la capacidad de la Comisión para gestionar eficazmente estos servicios en el contexto del uso general de los recursos y detectar los riesgos relacionados con su prestación.

---

<sup>23</sup> *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated.*

## Conclusiones y recomendaciones

**85** La Comisión Europea contrata alrededor de mil millones de euros cada año en servicios de consultores externos, a los que recurre para que le presten apoyo en un amplio abanico de actividades de consultoría, estudio, evaluación e investigación. Concluimos que el modo en que la Comisión gestiona el recurso a consultores externos no garantiza que se obtenga la máxima optimización de recursos ni que se defiendan plenamente los intereses de la Comisión.

**86** Constatamos que el marco de la Comisión que rige el recurso a consultores externos adolecía de importantes carencias. El marco de la Comisión relativo a la consultoría y la investigación, que representa la mayor parte del importe contratado a consultores externos, no contenía orientaciones sobre el alcance de las tareas que podían externalizarse, sobre el modo de definir los servicios de los consultores externos ni sobre las capacidades y competencias que deben mantenerse dentro de la institución (apartados [18](#) a [26](#)).

**87** En el caso de los estudios y las evaluaciones, el marco de la Comisión facilitó orientaciones claras para justificar y documentar que se recurriera a consultores externos y no al personal interno. La Comisión recurrió con frecuencia a consultores para llevar a cabo actividades recurrentes. En muchos de estos casos, no había pruebas de que se hubiera realizado una evaluación de las necesidades (apartados [24](#) y [28](#) a [32](#)).

### Recomendación 1 – Finalizar el marco vigente que rige el uso de servicios de consultoría externa

---

La Comisión debería seguir desarrollando el marco que rige el recurso a consultores externos. El marco debería:

- a) definir las diferentes formas de apoyo que pueden prestar los consultores externos;
- b) incluir orientaciones sobre el modo de llevar a cabo evaluaciones de las necesidades (en particular cuándo realizar análisis de costes y beneficios), y también métodos para evaluar la necesidad de externalizar el trabajo en lugar de recurrir al personal interno;

- c) establecer criterios aplicables a las actividades y procesos que deben permanecer en la Comisión en lugar de externalizarse.

**Fecha prevista de aplicación: Antes de diciembre de 2023**

**88** Constatamos que, en la contratación de servicios de consultoría externa, la Comisión se ha ajustado al Reglamento Financiero y a su normativa interna. Los criterios empleados por la Comisión para seleccionar las ofertas ganadoras eran adecuados (apartados **34** a **36**).

**89** La Comisión no realizó un esfuerzo suficiente en la gestión y seguimiento de los importantes riesgos relacionados con la contratación de consultores externos, entre ellos, los riesgos de concentración de proveedores y sobredependencia de un número relativamente reducido de proveedores de servicios. Debido a esto, existe el riesgo de que algunos proveedores que poseen una amplia experiencia de trabajo con la Comisión tengan más éxito en la obtención de contratos por haber obtenido una ventaja competitiva. Además, la Comisión efectuó todos los controles formales necesarios relacionados con los conflictos de intereses. Sin embargo, dichos controles no pueden garantizar que se señalen y se afronten todos los riesgos importantes. En consecuencia, algunos riesgos importantes asociados a los servicios prestados por consultores externos no se habían analizado suficientemente dentro de la institución (apartados **38** a **56**).

## **Recomendación 2 – Mejorar el seguimiento y la reducción de los riesgos derivados del empleo de servicios de consultores externos**

---

La Comisión debería mejorar su enfoque del seguimiento y la reducción de los riesgos asociados a su recurso a consultores externos:

- a) analizando periódicamente los riesgos de concentración y sobredependencia en la Comisión y en las direcciones generales;
- b) aclarando los procesos en marcha relacionados con las ventajas competitivas que obtienen los proveedores externos con dilatada experiencia en la UE;
- c) completando las orientaciones para evitar los conflictos de intereses integrando los riesgos aún no cubiertos;

- d) garantizando que las direcciones generales identifiquen y comuniquen los riesgos críticos, y que estos se pongan en conocimiento del Consejo de Administración, para que coordine la evaluación y gestión de tales riesgos y asesore al respecto.

**Fecha prevista de aplicación: Antes de diciembre de 2023**

**90** La Comisión gestionó adecuadamente los distintos contratos celebrados con los consultores externos. Por ejemplo, antes de proceder al pago, se aseguró de que los consultores prestaran los servicios requeridos con un nivel adecuado de calidad. Sin embargo, la Comisión no analizó de forma sistemática el rendimiento de los consultores externos y, salvo en el caso de los estudios y las evaluaciones, no transmitió la información sobre estos análisis entre sus direcciones generales. No es frecuente que los contratos de servicios tengan en cuenta la transferencia de conocimientos de los consultores, y la Comisión no examina de forma sistemática si la transferencia de capacidades es necesaria. La difusión de los resultados del trabajo llevado a cabo por los consultores era fraccionada y se centró en las distintas direcciones generales; en algunos casos, la información era incompleta (apartados [57](#) a [71](#)).

### **Recomendación 3 – Aprovechar mejor los resultados de los servicios de consultoría externa**

---

La Comisión debería identificar y aprovechar el valor que obtiene de los servicios prestados por los consultores externos de manera coherente, llevando a cabo, en su caso, las siguientes actividades:

- a) evaluaciones sistemáticas posteriores a la finalización para la adquisición de enseñanzas;
- b) un análisis sistemático para determinar si es necesaria la transferencia de conocimientos de los consultores al personal de la Comisión;
- c) acuerdos en el seno de la institución para difundir los resultados y lecciones extraídas, así como identificar buenas prácticas de las encargos a los consultores externos.

**Fecha prevista de aplicación: Antes de diciembre de 2023**

**91** Los sistemas de información de la Comisión no proporcionaron información precisa sobre el volumen y los tipos de servicios de consultores externos a los que

recurre, a pesar de que los emplea como recurso complementario para la obtención de sus resultados. La Comisión es consciente de esta situación, y recientemente ha comenzado a trabajar para mejorarla. No comunica de forma sistemática al Parlamento y al Consejo información sobre el uso que hace de los servicios de consultores externos, ni se dispone de informes a nivel institucional (apartados 72 a 84).

## **Recomendación 4 – Mejorar la información sobre el uso de los servicios prestados por consultores externos**

---

La Comisión debería informar periódicamente sobre el uso que hace de los servicios prestados por consultores externos. Estos informes deberían estar basados en datos precisos y completos, y contener información como, por ejemplo, el volumen y los tipos de servicios adquiridos.

**Fecha prevista de aplicación: Antes de diciembre de 2023**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 17 de mayo de 2022.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I — Ejemplos de codificación incorrecta e incoherente de la categoría de compromiso jurídico

En los cuadros que figuran a continuación se enumeran los casos en que se producen errores (*cuadro 8*) o incoherencias (*cuadro 9*) al codificar las categorías de compromiso jurídico que encontramos en los documentos examinados. Durante el período auditado, la categoría de compromiso jurídico de un contrato marco determinaba la categoría de compromiso jurídico de todos los contratos específicos posteriores, con independencia del tema exacto del contrato en cuestión. Estos casos no se recogen en los cuadros siguientes.

#### Cuadro 8 – Codificación incorrecta de la categoría de compromiso jurídico

Tipo de servicio	Codificación	Observación
Elaboración de un informe sobre el entorno de concesión de licencias de patentes esenciales para una norma con la llegada del internet de las cosas	Consultoría	El producto final es un estudio.
Estudios de apoyo a la competitividad e informe integrado 2018: mercado único de bienes tras veinticinco años de digitalización	Investigación	El producto final es un estudio.
ESP DESIS III – Provisión de servicios externos para desarrollo, estudio y apoyo de los sistemas de información y seguridad-LOTE 1 – Segundo Contratista	Consultoría	Debería haberse codificado en el apartado de consultoría informática.
Prestación de servicios en los ámbitos del desarrollo y la explotación de sistemas informáticos financieros o contables a los poderes adjudicadores	Consultoría	Debería haberse codificado en el apartado de asesoría informática.
Licencias y mantenimiento de productos SAP	Consultoría	Debería haberse codificado en el apartado de consultoría informática.
2017/388-933-Auditoría financiera de proyectos 2015/356-593 «Enabling living conditions»	Consultoría	Debería haberse codificado en el apartado de servicios de auditoría.
ENI/2015/365-481-organización de conferencias, seminarios y reuniones	Consultoría	Debería haberse codificado en el apartado de Conferencias, Reuniones Externas y Viajes.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del conjunto de datos del sistema contable de la Comisión (ABAC) para el período 2017-2019.

### Cuadro 9 – Servicios similares codificados en diferentes categorías de clases de compromiso jurídico

Contrato de experto – pago de honorarios – treinta días, sin desplazamiento	Consultoría
Contrato de experto – treinta días con desplazamiento	Investigación
Evaluación del expediente FAD-2018-0	Investigación
Evaluación del expediente FAD-2018-0	Evaluación
Secretaría técnica del grupo de organismos notificados en virtud del Reglamento sobre productos de construcción	Evaluación
Secretaría técnica del grupo ADCO (cooperación administrativa) de los organismos del Reglamento de productos de construcción	Consultoría
Estudio de evaluación de impacto de ECODISEÑO para medidas relacionadas con productos sostenibles	Consultoría
Estudio de evaluación de impacto sobre el etiquetado de los alérgenos de las fragancias en productos cosméticos	Estudios
Estudio de evaluación de impacto respecto a la revisión de la Directiva 2000/14/CE sobre el ruido exterior	Investigación
Contrato de servicios – EMODNET – LOTE 3 Física	Consultoría
Contrato de servicios – EMODNET – LOTE 6 Actividad humana	Estudios

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del conjunto de datos del sistema contable de la Comisión (ABAC) para el período 2017-2019.

## Siglas y acrónimos

**DG Acción por el Clima:** Dirección General de Acción por el Clima

**DG Agricultura y Desarrollo Rural:** Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

**DG Apoyo a las Reformas Estructurales:** Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales

**DG Cooperación Internacional y Desarrollo:** Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, que en 2021 pasó a denominarse DG Asociaciones Internacionales

**DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión:** Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

**DG Energía:** Dirección General de Energía

**DG Medio Ambiente:** Dirección General de Medio Ambiente

**DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes:** Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes

**DG Movilidad y Transportes:** Dirección General de Movilidad y Transportes

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

**DG Presupuestos:** Dirección General de Presupuestos

**EASME:** Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas<sup>24</sup>

**ENVAC:** Comité consultivo sobre contratación pública de la Dirección General de Medio Ambiente

**Eurostat:** Oficina estadística de la Unión Europea

**FPI:** Servicio de Instrumentos de Política Exterior

**IISDB:** Base de datos interinstitucional de estudios de la UE

**JRC:** Centro Común de Investigación

**MFP:** Marco financiero plurianual

---

<sup>24</sup> Desde 2021 se denomina Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (Eismea) para reflejar su nuevo mandato y sus nuevas actividades.

# Glosario

**Consejo de Administración:** Órgano central de gestión de la Comisión, que se encarga de la coordinación, la supervisión, el asesoramiento y la dirección estratégica en relación con las cuestiones institucionales, entre ellas la asignación de recursos y la gestión de riesgos.

**Contrato marco:** Acuerdo general con el cual se pueden celebrar contratos más específicos.

**Convocatoria de manifestaciones de interés:** Preselección de posibles licitadores a los que se invitará a participar en un procedimiento restringido de contratación pública.

**Informe anual de actividad:** Informe que redacta cada dirección general de la Comisión, cada institución y cada organismo de la UE, en el que expone los resultados obtenidos en relación con sus objetivos y el uso que ha hecho de los recursos humanos y financieros.

**Informe anual de gestión y rendimiento:** Informe anual elaborado por la Comisión sobre su gestión del presupuesto de la UE y los resultados obtenidos, en el que se resume la información contenida en los informes anuales de actividad de sus direcciones generales y agencias ejecutivas.

**Plan de gestión:** Plan anual elaborado por cada departamento de la Comisión, en el que se describe el trabajo del departamento en relación con las prioridades y los objetivos estratégicos de la Comisión, y que permite programar todas sus actividades, recursos y necesidades de personal y hacer un seguimiento e informar al respecto.

**Procedimiento abierto de contratación pública:** Procedimiento de contratación pública en el que pueden participar todos los posibles licitadores.

**Procedimiento de contratación pública excepcional:** Procedimiento de contratación pública, utilizado en situaciones de emergencia, que consiste en la negociación con licitadores seleccionados sin una convocatoria de licitación.

**Procedimiento negociado de contratación pública:** Procedimiento de contratación pública, con un número restringido de licitadores, en el que el comprador puede negociar las condiciones del contrato.

**Procedimiento restringido de contratación pública:** Procedimiento de contratación pública en el que solo pueden participar licitadores seleccionados.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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 llevada a cabo por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Tony Murphy, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por François-Roger Cazala, Miembro del Tribunal, asistido por Dirk Pauwels, jefe de Gabinete, y Stéphanie Girard, agregada de Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Daria Bochnar, jefa de tarea, y las auditoras Marion Kilhoffer y Anzela Poliulianaite. Alexandra Mazilu y Jesús Nieto Muñoz prestaron asistencia gráfica. Richard Moore prestó apoyo lingüístico.



François-Roger Cazala



Colm Friel



Daria Bochnar



Marion Kilhoffer



Anzela Poliulianaite

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-8205-5	1977-5687	doi:10.2865/553885	QJ-AB-22-013-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-8201-7	1977-5687	doi:10.2865/21783	QJ-AB-22-013-ES-Q

La Comisión recurre asiduamente a consultores externos, y entre 2017 y 2020 comprometió casi mil millones de euros al año a esta actividad. Analizamos si la Comisión gestiona los servicios de los consultores externos de modo que se salvaguarden sus intereses y se garantice la optimización de recursos. Los consultores externos contribuyen al desarrollo de los objetivos de la Comisión. Sin embargo, el marco de la Comisión que rige el recurso a estos servicios adolece de importantes carencias, lo que se traduce en riesgos de sobredependencia y posibles conflictos de intereses. La Comisión no gestionó estos riesgos de manera adecuada, y sus informes sobre el recurso a consultores fueron insuficientes. Formulamos diversas recomendaciones encaminadas a mejorar estos problemas.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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