

Informe Especial

**Necesidad de intensificar
los esfuerzos para
resolver los problemas de
contratación pública que
afectan al gasto de la UE
en el ámbito de
la cohesión**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2873-4	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/133160	QJ-AB-15-012-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-2820-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/96850	QJ-AB-15-012-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2821-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/283629	QJ-AB-15-012-ES-E

© Unión Europea, 2015

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir la fotografía de la página 20 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**Necesidad de intensificar
los esfuerzos para
resolver los problemas de
contratación pública que
afectan al gasto de la UE
en el ámbito de
la cohesión**

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

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal, y especializada en los ámbitos de gasto de políticas estructurales, transporte y energía. La fiscalización fue dirigida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal, asistido por Gareth Roberts, jefe de su Gabinete, y Katharina Bryan, agregada del Gabinete; Niels-Erik Brokopp, jefe de Unidad; Milan Smid, jefe de equipo; Remus Blidar, Anastassios Karydas y Laura Zanarini, auditores; Ildikó Preiss, agregado del Gabinete de Henri Grethen, y Johanne Vermer, abogado.



De izquierda a derecha: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp y P. Wynn Owen.

Apartados

Glosario

Abreviaturas

I-VIII **Resumen**

1-13 **Introducción**

4-8 **La normativa de contratación pública de la UE**

9-11 **La política de cohesión y la contratación pública**

12-13 **Procedimientos de contratación pública: ¿cómo funcionan?**

14-17 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

18-94 **Observaciones**

19-48 **El análisis sistemático de los errores de contratación pública por parte de la Comisión y de los Estados miembros es muy limitado**

19-24 El incumplimiento de las normas de contratación pública sigue constituyendo una importante fuente de error en el ámbito de cohesión

25-34 Los errores de contratación pública pueden deberse a diversas causas

35-40 La falta de datos coherentes impide un análisis exhaustivo de los errores en los Estados miembros...

41 ... pero en los Estados miembros visitados hay indicios de que se están empezando a recabar datos de manera más sistemática

42-48 La Comisión todavía no analiza los errores de contratación pública de forma exhaustiva y sistemática

49-94 **La Comisión y los Estados miembros han empezado a adoptar medidas para resolver el problema, pero aún queda mucho por hacer**

51-60 Las medidas adoptadas por la Comisión desde 2010 han empezado a apuntar a problemas generales

61-74 Si se aplica correctamente, la nueva legislación podría ayudar a resolver el problema de los errores de contratación pública

75-82 Los Estados miembros se centran en los controles de primer nivel y solo muy recientemente han comenzado a adoptar medidas preventivas

83-94 Las herramientas informáticas podrían ayudar a solucionar los problemas de contratación pública, pero tendrán que implantarse por completo

95-105 **Conclusiones y recomendaciones**

- Anexo I — Funciones de la Comisión y de los Estados miembros en la contratación pública y la política de cohesión**
- Anexo II — Análisis de los errores por fondo detectados por el Tribunal en el período 2009-2013**
- Anexo III — Descripción y análisis de los errores detectados en las distintas fases de los procedimientos de licitación**
- Anexo IV — Procedimientos de infracción en materia de contratación pública incoados por la Comisión en el período 2009-2013**

Respuestas de la Comisión

Los **acuerdos de asociación** son acuerdos celebrados entre la Comisión Europea y un determinado Estado miembro en los que se establecen los planes de los entes nacionales para utilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos durante el período 2014-2020, y se detallan, entre otros extremos, las condiciones *ex ante* aplicables en su caso y los marcos de gestión del rendimiento.

Una **autoridad de auditoría** garantiza a la Comisión el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y los controles internos de los programas operativos (PO) y, por consiguiente, la legalidad y regularidad de los gastos certificados. Las autoridades de auditoría son, por lo general, departamentos de las cancillerías del Estado, de los ministerios de Hacienda (u otros órganos de control interno dependientes de dichos ministerios), de otros ministerios o de las entidades fiscalizadoras superiores, y tienen que ser funcionalmente independientes de los órganos que gestionan los fondos. La autoridad de auditoría informa de las constataciones de sus auditorías de sistemas y operativas a las autoridades de gestión y de certificación del PO de que se trate. También se envían a la Comisión informes de auditorías de sistemas y un informe anual de control. Si la autoridad de auditoría considera que la autoridad de gestión no ha adoptado las medidas correctoras necesarias, debe llamar la atención de la Comisión sobre el asunto.

Las **autoridades de certificación** efectúan los controles de primer nivel de los gastos declarados por las autoridades de gestión y certifican la legalidad y regularidad de dichos gastos. Suelen pertenecer al Ministerio de Hacienda o a órganos de control interno dependientes de dicho Ministerio.

Una **autoridad de gestión** es una entidad pública nacional o territorial u otro organismo público o privado designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo, que se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar la ejecución de los proyectos y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos.

La **contratación pública** es el proceso mediante el cual los entes públicos nacionales y territoriales o los organismos de Derecho público adquieren productos, servicios y obras públicas como carreteras y edificios. Las empresas privadas también deben observar las normas y principios de contratación pública cuando ejecuten contratos cuya financiación sea predominantemente pública o cuando el acuerdo de subvención incluya tales requisitos.

La finalidad de las **correcciones financieras** es proteger el presupuesto de la UE de la imputación de gastos erróneos o irregulares. Cuando se trata de gastos de gestión compartida, corresponde sobre todo a los Estados miembros recuperar los pagos efectuados indebidamente. Las correcciones financieras pueden consistir en la retirada de los gastos irregulares de las declaraciones de gastos de los Estados miembros o en la recuperación de los importes afectados de los beneficiarios. La Comisión también puede imponer correcciones financieras.

La **corrupción** es el abuso de poder para obtener ganancias privadas. Se entiende por «corrupción pasiva» el acto intencionado de un funcionario de solicitar o recibir, directamente o por medio de terceros, ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir un acto propio de su función. Se entiende por «corrupción activa» el acto intencionado de cualquier persona que prometa o dé tales ventajas a un funcionario.

La **Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión** es el departamento de la Comisión Europea competente en materia de asuntos laborales y sociales de la UE. En colaboración con las autoridades nacionales, los interlocutores sociales, las organizaciones sociales y otros interesados, esta dirección general aborda los retos planteados por la globalización, el envejecimiento de la población de la UE y las transformaciones sociales, y es además responsable del Fondo Social Europeo (FSE).

La **Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes**, antigua Dirección General de Mercado Interior y Servicios, es el departamento de la Comisión Europea competente en materia de realización del mercado interior de bienes y servicios, fomento de la economía de la UE mediante actividades de apoyo a la industria y a las pequeñas y medianas empresas, y consecución de los objetivos de la política espacial de la UE. Estas funciones incluyen también el desarrollo de la legislación de contratos públicos europeos y la supervisión de su aplicación en los Estados miembros.

La **Dirección General de Política Regional y Urbana** es el departamento de la Comisión Europea encargado de promover el desarrollo económico y social de las regiones menos favorecidas de la Unión Europea. Esta dirección general es responsable del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC).

Las **entidades fiscalizadoras superiores** son los órganos nacionales encargados de la fiscalización de los ingresos y gastos públicos.

El **Fondo Europeo de Desarrollo Regional** tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la creación de infraestructuras e inversiones productivas generadoras de empleo, sobre todo para las empresas.

El **Fondo de Cohesión** tiene por objeto mejorar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la financiación de proyectos de medio ambiente y transportes en Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE.

El **Fondo Social Europeo** tiene por objeto reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mejorando el empleo y las oportunidades de trabajo, sobre todo a través de medidas de formación, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo.

Un **fraude** es una acción deliberada de engaño con ánimo de lucro personal o de perjudicar a otra parte.

Una **irregularidad** es un incumplimiento de las normas de la UE que tiene posibles repercusiones negativas para sus intereses financieros. Puede deberse a meros errores, bien de los beneficiarios que reclaman los fondos, bien de las administraciones responsables de los pagos. Ahora bien, si la irregularidad se comete deliberadamente, entonces se considera fraude.

Los **poderes adjudicadores** son los entes públicos nacionales o territoriales o los organismos de Derecho público encargados de aplicar las Directivas sobre contratación pública a los contratos públicos y los concursos de proyectos.

Un **programa operativo** expone las prioridades y objetivos específicos de un Estado miembro y el modo en que se utilizarán los fondos recibidos durante un período determinado, generalmente de siete años, para financiar estos proyectos, que deben contribuir al logro de una serie de objetivos definidos en los ejes prioritarios del programa operativo. Se han de confeccionar programas para cada uno de los fondos en el ámbito de cohesión, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Los programas operativos son elaborados por los Estados miembros y deben obtener la aprobación de la Comisión antes de que pueda efectuarse ningún pago con cargo al presupuesto de la UE. Solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

CP: Contratación pública

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

EFS: Entidades fiscalizadoras superiores

FC: Fondo de Cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PO: Programa operativo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

I

La política de la UE en materia de contratación pública constituye un instrumento fundamental con vistas a consolidar el mercado interior y a garantizar la utilización eficiente de los fondos públicos. A escala europea, la adjudicación de contratos públicos se encuentra regulada por las Directivas de la UE sobre contratación pública, que establecen una serie de normas y procedimientos comunes que han de aplicar los entes públicos que contraten obras o servicios.

II

En el período de programación 2007-2013 se asignaron 349 000 millones de euros en el ámbito de cohesión con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo de Cohesión (FC) y al Fondo Social Europeo. Una parte importante de este dinero, en particular en el caso del FEDER y del FC, se adjudicó mediante procedimientos de contratación pública. Casi la mitad de todos los proyectos fiscalizados por el Tribunal en relación con estos tres fondos durante el período 2009-2013 implicaban una o varias licitaciones.

III

El incumplimiento de las normas de contratación pública ha sido una fuente importante y constante de error. Los errores graves dieron lugar a una falta parcial o absoluta de competencia leal o a la adjudicación de contratos a licitadores que no habían presentado la oferta más ventajosa.

IV

En el presente informe se evalúa si la Comisión y los Estados miembros están adoptando medidas adecuadas y eficaces para resolver el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión.

V

La fiscalización reveló que la Comisión y los Estados miembros han empezado a abordar el problema, pero aún queda mucho por hacer con respecto a su análisis y también a la aplicación de medidas.

VI

El análisis sistemático de los errores de contratación pública por parte de la Comisión y de los Estados miembros es muy limitado. La falta de datos suficientemente detallados, sólidos y coherentes sobre la naturaleza y la magnitud de los errores de contratación pública ha impedido un análisis exhaustivo de las causas subyacentes. No obstante, hay indicios de que algunos de los Estados miembros visitados en la presente fiscalización están empezando a recabar datos de manera sistemática.

VII

En 2010 la Comisión empezó a adoptar una serie de medidas. Las medidas legislativas incluyeron la revisión de las Directivas sobre contratación pública y la inclusión en los acuerdos de asociación de condiciones específicas relativas a los sistemas de contratación pública que los Estados miembros deben cumplir antes del fin de 2016. Asimismo, en 2013 la Comisión creó un grupo de trabajo técnico interno y elaboró un plan de acción a nivel interno. Sin embargo, la mayoría de las medidas contempladas en el plan todavía no se han aplicado por completo. Solo muy recientemente los Estados miembros han empezado a adoptar medidas globales para evitar que se produzcan errores.

VIII

El Tribunal recomienda que:

- a)
 - i) la Comisión desarrolle una base de datos de irregularidades que sirva de apoyo a un análisis válido de los errores de contratación pública y que analice de manera exhaustiva la frecuencia, la gravedad y las causas de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión, basándose en datos pertinentes, tanto extraídos de sus propias bases de datos como facilitados por los Estados miembros, y, por último, que publique sus análisis como parte del informe sobre contratación pública que exigen las nuevas Directivas;
 - ii) las autoridades competentes de los Estados miembros desarrollen y analicen sus propias bases de datos de irregularidades en el ámbito de cohesión, incluidas las surgidas en la contratación pública, y cooperen con la Comisión para proporcionar datos en un formato y un plazo que faciliten el trabajo de dicha institución;
- b) si las condiciones *ex ante* relativas a la contratación pública no se cumplen antes del fin de 2016, la Comisión ejerza consecuentemente sus competencias para interrumpir los pagos a los Estados miembros en situación de incumplimiento hasta que hayan subsanado las deficiencias;
- c) la Comisión actualice y publique su plan de acción interno sobre contratación pública, que informe anualmente de los progresos realizados y que, a tal fin, intensifique la coordinación entre sus departamentos competentes en cuestiones de contratación pública;
- d) la Comisión cree un grupo de alto nivel que lidere el tratamiento del problema de los errores de contratación pública para evitar la falta de una aplicación uniforme de las medidas en todos sus departamentos. Este grupo tendría que promover mejoras de la contratación pública, entre ellas la simplificación cuando proceda;
- e) la Comisión imponga correcciones financieras cuando detecte que los controles de primer nivel de los Estados miembros no son suficientemente eficaces e inicie en caso necesario procedimientos de infracción en caso de incumplimiento de las Directivas sobre contratación pública;
- f) la Comisión aproveche más las oportunidades que brindan los avances de las tecnologías de la información y promueva la contratación pública electrónica, las herramientas de extracción de datos y las buenas prácticas;
- g) los Estados miembros aprovechen más las oportunidades que brindan la contratación pública electrónica y las herramientas de extracción de datos.

01

La política de la UE en materia de contratación pública constituye un instrumento fundamental con vistas a consolidar el mercado interior y lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de conformidad con la Estrategia Europa 2020, así como para garantizar la utilización más eficiente de los fondos públicos¹. La mejora de la eficiencia del gasto público y la optimización de recursos representan objetivos fundamentales de gobierno. Con objeto de garantizar la mejor utilización posible de los fondos públicos en la adjudicación de contratos públicos, se ha establecido una serie de normas en varios niveles de gobierno. A continuación, el **gráfico 1** muestra algunas cifras clave.

- 1 COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010, «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».
- 2 Véanse la *Annual Public Procurement Implementation Review 2013* [Revisión anual de la aplicación de la contratación pública de 2013], publicada por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios el 1 de agosto de 2014; el estudio *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU* [Acceso de las pymes a los mercados de contratación pública y agregación de la demanda en la UE], elaborado para la Comisión Europea por PwC, ICF GHK y Ecorys en febrero de 2014; y el estudio *The cost of non-Europe in the single market, IV — Public procurement and concessions* [El coste de la no Europa en el mercado único, IV: contratación pública y concesiones], elaborado por la Dirección General de Servicios de Estudios Parlamentarios en septiembre de 2014, con número de referencia PE 536.355.

Gráfico 1

Cifras clave sobre la utilización de la contratación pública en la UE

2 406 000 millones de euros

Gasto total en obras,
bienes y servicios públicos en 2011
(en torno al 20 % del PIB de los Estados miembros)

6 400-35 00 millones de euros

Ahorro anual estimado con la adopción
de normativa de contratación pública de la UE
(cifras de 2014)

36 500-66 500 millones de euros

Estimación del importe anual adicional que podría
ahorrarse mediante la realización del mercado único
en la contratación pública

Introducción

02

Entre otras cosas, la normativa de contratación pública de la UE tiene por objeto garantizar el respeto de los principios y libertades fundamentales consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (véase el **gráfico 2**)³. Ello incrementaría, a su vez, la competencia y los intercambios transfronterizos, lo que proporcionaría una mayor rentabilidad a los entes públicos y, al mismo tiempo, aumentaría la productividad de las industrias proveedoras y mejoraría la participación y el acceso de las pymes a dichos mercados. En resumen, existen normas que apoyan el mercado único, fomentan la competencia y promueven la optimización de recursos.

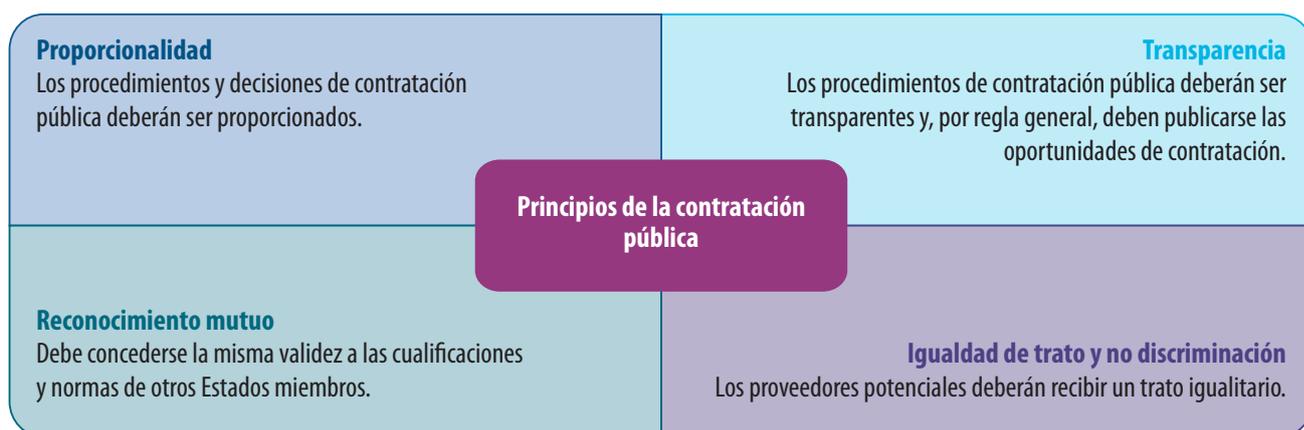
03

El presente informe examina el siempre elevado número de errores relacionados con la contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión, sobre todo por el cumplimiento deficiente de la normativa aplicable, y más concretamente analiza si la Comisión y los Estados miembros están adoptando medidas adecuadas y eficaces para resolver el problema⁵.

- 3 Libre circulación de mercancías (artículo 28 del TFUE) y de servicios (artículo 56), libertad de establecimiento (artículo 49) y libre prestación de servicios, ausencia de discriminación e igualdad de trato, proporcionalidad, transparencia y reconocimiento mutuo (artículos 18 y 53).
- 4 Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (DO C 179 de 1.8.2006, p. 2).
- 5 Véase también el análisis panorámico de 2014 del Tribunal, titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE» (<http://eca.europa.eu>).

Gráfico 2

Principios de la contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del documento de la Comisión Europea⁴.

La normativa de contratación pública de la UE

04

La normativa de contratación pública de la UE se basa en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), un acuerdo multilateral entre una serie de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁶ que regula la adquisición de bienes y servicios por entes públicos y se basa en los principios de apertura, transparencia y ausencia de discriminación. El **gráfico 3** presenta la estructura de gobernanza de la contratación pública.

05

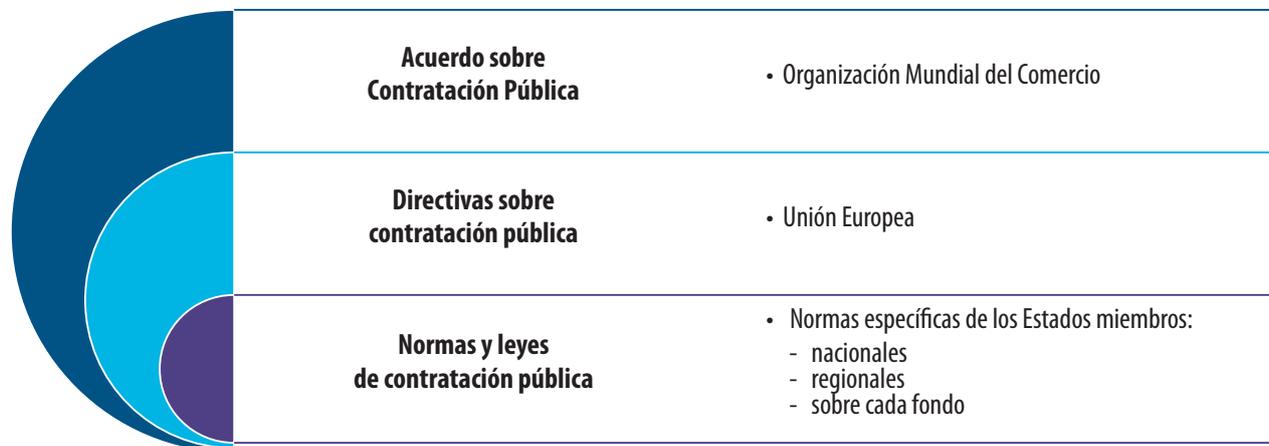
A escala europea, la adjudicación de contratos públicos se encuentra regulada por las Directivas de la UE sobre contratación pública, que establecen una serie de normas y procedimientos comunes que los entes públicos han de aplicar con respecto a los contratos de importe elevado⁷. Dichas normas europeas están destinadas a garantizar que todas las empresas del mercado único tengan la oportunidad de competir por la obtención de contratos públicos y se aplican con independencia de que el proyecto se financie exclusivamente con fondos nacionales o en parte con fondos de la UE. Las Directivas de la UE son asimismo aplicables en el Espacio Económico Europeo.

6 A fecha de principios de 2015, el ACP cuenta con 15 partes que engloban a 43 miembros de la OMC. Además, otros 28 miembros de la OMC participan en el Comité del ACP en calidad de observadores, 10 de los cuales están en proceso de adherirse al Acuerdo.

7 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114), y Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 134 de 30.4.2004, p. 1). Estas serán sustituidas por las Directivas revisadas y una nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, publicadas el 17 de abril de 2014 y que deben aplicarse antes del 18 de abril de 2017 (apartado 67). Los contratos de defensa y de servicios de interés general se rigen por otras normas.

Gráfico 3

Gobernanza de la contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Introducción

06

Como sucede con todas las directivas de la UE, los Estados miembros tienen la obligación de transponer —o, lo que es lo mismo, incorporar— a su legislación nacional las referentes a la contratación pública. Estas Directivas establecen unas normas mínimas y ayudan a crear unas condiciones equitativas de competencia, al tiempo que brindan a los Estados miembros la posibilidad de responder y adecuarse a las particularidades y necesidades nacionales. Los Estados miembros pueden optar por promulgar leyes que sean más específicas o estrictas en algunos aspectos, y asimismo disponen de un considerable margen de apreciación con respecto a las disposiciones administrativas adoptadas para garantizar el cumplimiento de las normas de la UE.

07

Las Directivas de la UE sobre contratación pública no son aplicables a todos los contratos públicos, sino que establecen unos valores umbral mínimos⁸, por debajo de los cuales los contratos quedan sujetos exclusivamente a las normas nacionales. No obstante, las licitaciones deben observar en todo caso los principios consagrados en los Tratados (véase el **gráfico 2**).

08

Las licitaciones que incidan en el ámbito de aplicación de las Directivas de la UE deben publicarse en línea, en la base de datos del diario electrónico de licitaciones «Tender Electronic Daily» (TED). La relación entre el valor de las licitaciones publicadas en el TED y el Producto Interior Bruto (PIB) puede servir como indicador del alcance del uso de la contratación pública a escala europea. En 2012 el valor total de las licitaciones publicadas en el TED fue del 3,1 % del PIB de la UE⁹. En algunos Estados miembros, las licitaciones cuyo valor supera el umbral establecido representan un porcentaje muy inferior a esta media, como es el caso de Alemania (1,1 %), Austria (1,5 %), Irlanda (1,5 %) y Luxemburgo (1,6 %). La Comisión se ha puesto en contacto con Alemania para dilucidar la razón de este hecho¹⁰.

La política de cohesión y la contratación pública

09

En el período de programación 2007-2013 se asignaron 349 000 millones de euros en el ámbito de cohesión con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo de Cohesión (FC) y al Fondo Social Europeo (FSE), y en el período 2014-2020 se han asignado 367 000 millones de euros¹¹.

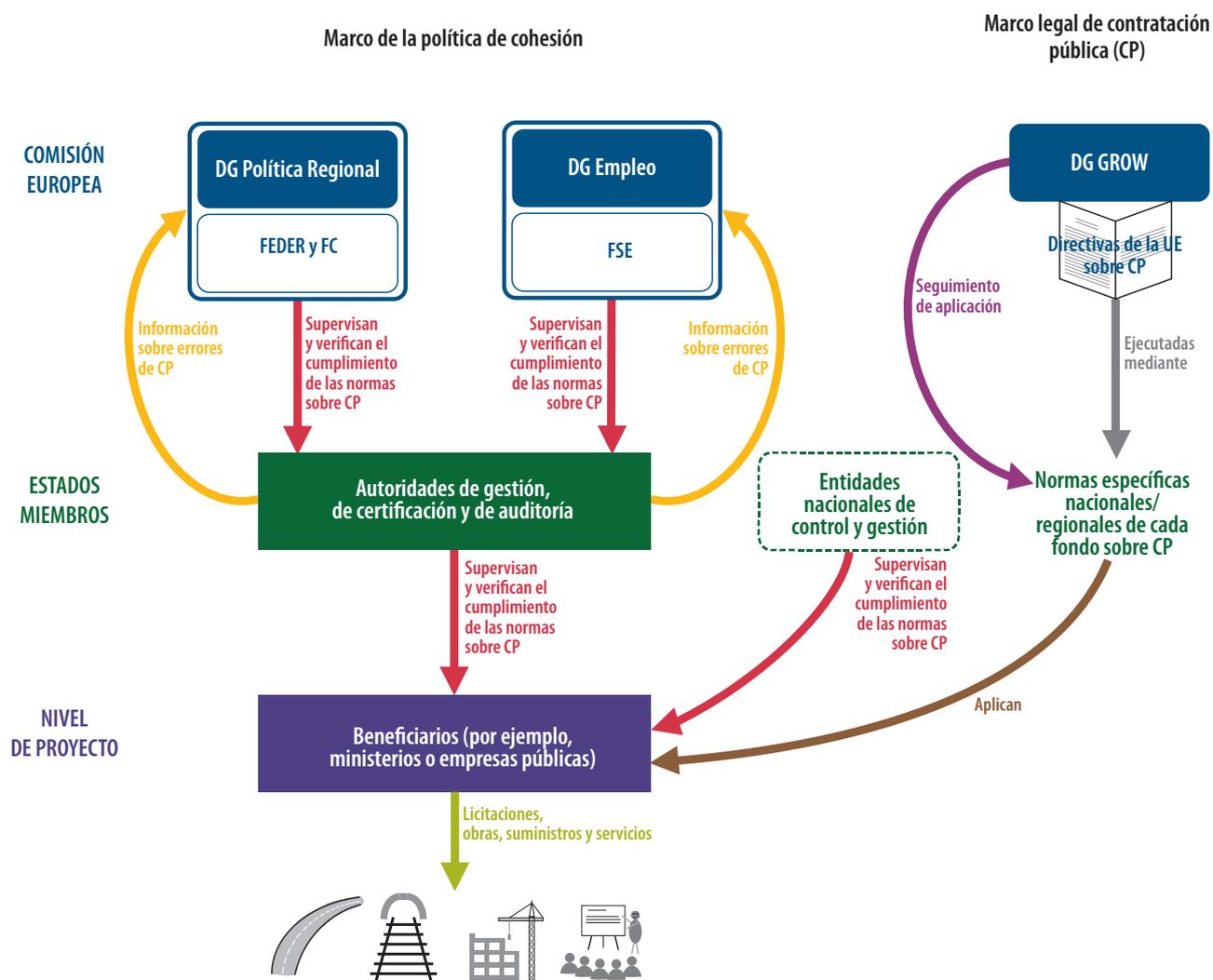
- 8 Los umbrales utilizados más comúnmente desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2015 son: 5 186 000 euros para los contratos de obras y 134 000 euros para los contratos de servicios públicos y suministros. A las empresas de servicios públicos y a poderes de la contratación no pertenecientes a la administración central se les aplican otros umbrales.
- 9 Véanse los indicadores de contratación pública de 2012 publicados por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios en su análisis económico y de contratación pública electrónica de 12 de noviembre de 2014.
- 10 Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 2014, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Alemania y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Alemania de 2014 (DO C 247 de 29.7.2014, p. 20).
- 11 Créditos de compromiso a precios corrientes destinados a la cohesión económica, social y territorial. Fuente: Comisión Europea, *Marco financiero plurianual 2014-2020 y presupuesto de la UE 2014*.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gráfico 4

Organismos que participan en la política de cohesión y en la contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

10

La Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad del gasto de la UE en el ámbito de cohesión (véanse el **gráfico 4** y el **anexo I**). Una parte importante de este dinero, en particular en el caso del FEDER y del FC, se adjudica mediante procedimientos de contratación pública. Casi la mitad de todas las operaciones auditadas por el Tribunal en relación con estos tres fondos atañían a uno o varios procedimientos de este tipo.

Procedimientos de contratación pública: ¿cómo funcionan?

12

Tras la preparación inicial del proyecto y la evaluación de necesidades, los procedimientos de contratación pública comportan tres fases principales, cada una de las cuales se divide a su vez en etapas específicas (véase el **gráfico 5**).

11

Los Estados miembros disponen de sus propios marcos públicos de gestión y control para administrar el gasto público nacional y de la UE, que integran a un amplio abanico de entes públicos, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores (EFS).

Gráfico 5

Fases principales de los procedimientos de contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

13

Las etapas específicas de cada fase dependen del tipo concreto de procedimiento de contratación pública aplicado (el **recuadro 1** ofrece una descripción de los principales tipos de procedimiento). Los contratos pueden ser adjudicados o bien solo en función del precio, o bien al licitador que presente la oferta económica más ventajosa, siendo la segunda opción la más frecuente (70 %)¹².

12 *Public procurement in Europe: Cost and effectiveness* [La contratación pública en Europa: coste y eficacia], un estudio sobre la normativa de contratación pública elaborado para la Comisión Europea por PwC, London Economics y Ecorys en marzo de 2011, p. 5.

Recuadro 1

Los seis tipos principales de procedimientos de contratación pública con arreglo a las Directivas de 2014

Procedimiento abierto. Es el tipo más frecuente, con una cuota del 51 % del total de los contratos adjudicados. Las ofertas han de presentarse en una fecha determinada y se evalúan todas las ofertas admisibles¹³.

Procedimiento restringido. En primer lugar, se pide a los proveedores interesados que faciliten sus cualificaciones y, posteriormente, se elabora una lista de candidatos preseleccionados, que serán los únicos invitados a licitar.

Diálogo competitivo. Se utiliza para los contratos más complejos y conlleva conversaciones entre el poder adjudicador y los proveedores potenciales con miras a identificar y definir la mejor estructura jurídica o financiera de un proyecto para satisfacer las necesidades u objetivos del poder adjudicador.

Procedimiento de licitación con negociación. Tras una licitación y una evaluación anual, el poder contratante invita a los operadores económicos que haya seleccionado a presentar una oferta inicial, tras lo cual negocia esta y otras ofertas posteriores, salvo la final, con el fin de mejorar su contenido.

Procedimiento negociado. Sin publicación, solo puede utilizarse en un reducido número de casos predeterminados. El poder adjudicador negocia el contrato con uno o más proveedores.

Asociación para la innovación. El poder contratante selecciona a los proveedores a partir de una convocatoria, y aplica un enfoque negociado para invitarles a presentar ideas destinadas a desarrollar obras, suministros o servicios innovadores que satisfagan una necesidad para la que no hay un «producto» adecuado en el mercado en ese momento. El poder contratante puede adjudicar esta asociación a más de un proveedor.

¹³ Véase la revisión anual de la aplicación de la contratación pública de 2013, publicada por la DG de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes el 1 de agosto de 2014.

Alcance y enfoque de la fiscalización

14

El Tribunal examinó si la Comisión y los Estados miembros están adoptando medidas adecuadas y eficaces para resolver el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión, y trató de responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿han analizado la Comisión y los Estados miembros el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión?;
- b) ¿han adoptado la Comisión y los Estados miembros medidas adecuadas y eficaces para resolver el problema?

15

La fiscalización abarcó los resultados de las auditorías de la declaración de fiabilidad llevadas a cabo por el Tribunal en los ejercicios de 2009 a 2013, y tuvo en cuenta las medidas adoptadas entre 2009 y 2014 por la Comisión y los Estados miembros para abordar el problema del incumplimiento de las normas de contratación pública.

16

Los resultados de la fiscalización se basan en:

- a) el análisis de la documentación pertinente de la Comisión;
- b) las entrevistas con funcionarios de la Comisión;
- c) una encuesta realizada a 115 autoridades de auditoría de 27 Estados miembros (excluida Croacia) encargadas de los programas operativos del FEDER, el FSE y el FC—de las cuales respondieron 69—, que tenía por objeto principal recopilar información sobre la normativa de contratación pública, los errores detectados al respecto y las medidas preventivas y correctoras adoptadas a escala nacional;
- d) las visitas a cuatro Estados miembros (República Checa, España, Italia y el Reino Unido), en los que las auditorías de la declaración de fiabilidad del Tribunal correspondientes a los ejercicios de 2009 a 2013 habían detectado un elevado número de errores de contratación pública;
- e) una visita a Chipre para profundizar en la utilización de la contratación pública electrónica;
- f) una breve encuesta enviada a las veintiocho entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de la UE, de las cuales respondieron dieciocho.

17

La fiscalización trató, en la medida de lo posible, de identificar buenas prácticas que pudieran compartirse entre los Estados miembros.

18

Las observaciones se dividen en dos secciones:

- a) la primera sección presenta el resumen de los resultados de la fiscalización del Tribunal sobre la contratación pública con respecto al FEDER, al FC y al FSE durante el período 2009-2013, y examina si la Comisión y los Estados miembros disponen de una **base analítica sólida** que les permita comprender el problema de los errores de la contratación pública;
- b) la segunda sección describe las **medidas adoptadas** en los últimos años tanto por la Comisión como por los Estados miembros y evalúa, en su caso, su eficacia.

El análisis sistemático de los errores de contratación pública por parte de la Comisión y de los Estados miembros es muy limitado

El incumplimiento de las normas de contratación pública sigue constituyendo una importante fuente de error en el ámbito de cohesión

¿Qué se entiende por error?

19

Se produce un error cuando se incumplen las normas de contratación pública nacionales o de la UE. A efectos del presente informe, se distinguen tres tipos de error, que se describen en el **cuadro 1**.

Cuadro 1

Tipos de error utilizados en el presente informe, con ejemplos¹

Tipo de error	Descripción	Ejemplos
Grave	Incumplimiento grave de las normas, a consecuencia del cual se obstaculizó la competencia o se considera que los contratos no se adjudicaron a los mejores licitadores	<ul style="list-style-type: none"> a) Adjudicación directa: contrato adjudicado sin recurrir a un procedimiento de contratación pública cuando este era necesario b) Adjudicación de obras o servicios adicionales importantes o previsibles sin recurrir a un procedimiento de contratación pública cuando este era necesario c) Criterios ilícitos de selección/adjudicación o aplicación incorrecta de los mismos, que inciden en el resultado de la licitación
Significativo	Incumplimiento significativo de las normas, a pesar del cual se considera que los contratos se adjudicaron a los mejores licitadores	<ul style="list-style-type: none"> a) Criterios ilícitos de selección/adjudicación o aplicación incorrecta de los mismos, pero que no inciden en el resultado de la licitación b) Falta de publicación de algunos criterios de selección/adjudicación en el pliego de condiciones c) Limitación de la competencia a causa de una urgencia injustificada
Leve	Error menos grave y, con frecuencia, de carácter formal, que no incide negativamente en el nivel de competencia	<ul style="list-style-type: none"> a) No publicación o publicación fuera de plazo del anuncio de los contratos adjudicados b) No publicación de dicho anuncio en el Diario Oficial de la UE

¹ En el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal, los errores aquí descritos como «graves» se denominan «cuantificables» y contribuyen al porcentaje de error estimado del Tribunal. Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2013, anexo 1.1 (DO C 398 de 12.11.2014).

Errores detectados por el Tribunal en sus auditorías de la declaración de fiabilidad 2009-2013

20

Durante el período 2009-2013, como parte del trabajo de su declaración de fiabilidad anual, el Tribunal examinó más de mil cuatrocientas operaciones¹⁴ cofinanciadas con cargo al presupuesto de la UE a través del FEDER, el FC y el FSE, examen que comprendió la verificación de procedimientos de contratación pública relativos a casi setecientos proyectos. Se detectaron errores relacionados con la contratación pública en cerca del 40 % de estos proyectos y el número total de errores ascendió a casi quinientos noventa. El **gráfico 6** expone la distribución de estos errores en función de su gravedad.

21

Los errores graves representaron el 48 % del porcentaje de error estimado del Tribunal con respecto al FEDER y al FC, y el 16 % con respecto al FSE durante el período 2009-2013. El mayor porcentaje de errores **graves**, un 70 %, se detectó en el FEDER. Esto se debe, en parte, a que los programas del FEDER y el FC comportan, por lo general, proyectos de infraestructuras de mayor envergadura cuyos contratos suelen estar sujetos a procedimientos de licitación¹⁵. El **anexo II** ofrece información detallada sobre el modo en que se distribuyen los errores en los tres fondos: FEDER, FC y FSE.

- 14 Por lo general, una operación se refiere a un proyecto, pero en algunos casos puede haber varias operaciones referidas a un mismo proyecto.
- 15 Los proyectos cofinanciados por el FSE suelen incluir servicios, como la educación y formación profesionales, que no inciden plenamente en el ámbito de aplicación de la Directiva [anexo II B de la Directiva 2004/18/CE, modificado por el anexo VII del Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV (DO L 74 de 15.3.2008, p. 1).

Gráfico 6

Distribución de los errores detectados en las auditorías de la declaración de fiabilidad del Tribunal durante el período 2009-2013, en el ámbito de cohesión, en función de su gravedad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22

Se detectaron errores en todas las fases del procedimiento de contratación, si bien el mayor porcentaje de errores graves se encontró en la fase previa a la licitación:

- a) en la **fase previa a la licitación**, la mayoría de los errores detectados, 71 (82 %) de un total de 87, fueron **graves**. Los poderes adjudicadores eludieron por completo los procedimientos de contratación pública mediante la adjudicación directa de contratos que exigían la utilización de dichos procedimientos, dividieron los contratos en licitaciones de menor envergadura para evitar superar los umbrales o utilizaron un procedimiento inadecuado. Muchos de los contratos así adjudicados se referían más a la prestación de servicios que a la ejecución de obras (véase el ejemplo expuesto en el **recuadro 2**);
- b) en la **fase de licitación**, la mayoría de los errores **graves** se detectaron en la especificación y aplicación de los criterios de selección/adjudicación. En general, los errores relativos a los requisitos de publicación y transparencia fueron los más frecuentes (186 de un total de 587 errores), y una tercera parte de ellos fueron **significativos** (véase el ejemplo expuesto en el **recuadro 3**);

Recuadro 2 Ejemplo de error grave relacionado con la ausencia total de procedimiento de contratación pública

En un proyecto del FEDER de **Polonia** que tenía como objetivo la construcción de una carretera de circunvalación de una gran ciudad, el poder adjudicador decidió adjudicar, recurriendo al procedimiento negociado con un operador económico, un contrato de «supervisión de autoría» del arquitecto¹⁶. Tendría que haberse utilizado un procedimiento abierto o restringido para favorecer la competencia con más de un licitador. El valor del contrato giraba en torno a los 300 000 euros.

¹⁶ La «supervisión de autoría» garantiza la ejecución exacta del proyecto, el cumplimiento de todas las normas y reglas arquitectónicas, tecnológicas, estilísticas y de construcción, así como la preparación de la documentación para poner en marcha el proyecto.

Recuadro 3 Ejemplo de error significativo relacionado con el incumplimiento de los requisitos de publicidad y transparencia



En la **República Checa**, el poder adjudicador de un proyecto de construcción de una autopista, que recibió aproximadamente 87 millones de euros con cargo al FC, no especificó en el anuncio de licitación los requisitos mínimos en materia de competencia técnica, de modo que no se respetaron los requisitos de publicidad y transparencia.

© Departamento de carreteras y autopistas de la República Checa.

- c) en la fase de **gestión de contratos**, 31 (42 %) de los 74 errores detectados fueron **graves** y se referían a modificaciones o ampliaciones del alcance de los contratos sin utilizar un procedimiento de contratación cuando este era obligatorio (véase el ejemplo expuesto en el **recuadro 4**).

23

El **anexo III** aporta información complementaria sobre la distribución de los errores en las distintas fases de la licitación, incluida la previa a la misma, y la gestión de contratos.

24

El informe especial del Tribunal sobre las causas de los errores en el gasto en desarrollo rural presenta un panorama similar. Un considerable número de los errores de contratación pública se debieron a la adjudicación directa injustificada, a la incorrecta aplicación de los criterios de selección y adjudicación, y a la falta de igualdad de trato de los licitadores¹⁷.

17 Informe Especial nº 23/2014: «Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando?» (<http://eca.europa.eu>).

Ejemplo de error grave relacionado con modificaciones del alcance del contrato

En **España**, se licitó y adjudicó correctamente un contrato para la construcción de una estación de tratamiento de aguas residuales, que recibió unos 33 millones de euros con cargo al FEDER. Posteriormente, más de la mitad de las obras contratadas fueron sustituidas por otras obras que implicaban tecnologías, materiales y cantidades distintos de los iniciales. Aunque no se modificó el objeto y el precio global del proyecto, las obras que acabaron llevándose a cabo diferían de forma considerable de las licitadas en un principio. Por consiguiente, más de la mitad de las obras definitivas no se habían adjudicado a través del procedimiento de licitación.

Los errores de contratación pública pueden deberse a diversas causas

Complejidad, falta de capacidad administrativa y planificación insuficiente

25

Un cierto nivel de complejidad es inherente a cualquier sistema de contratación pública, pero el nivel de **complejidad** del marco legal y administrativo vigente se considera un problema. Según el 90 % de las 69 autoridades de auditoría que respondieron a la encuesta realizada para la presente

fiscalización (véase el apartado 16), el marco legal de adjudicación de contratos públicos de su país es más complejo de lo necesario. Los encuestados señalaron que los errores se deben principalmente al gran volumen de legislación o de directrices, a la dificultad de aplicarlas en la práctica y a la falta de conocimientos técnicos para llevar a cabo el procedimiento de contratación pública. Casi la mitad de los encuestados apuntó que el aspecto que más podría mejorar sería la simplificación de los procedimientos. En el **recuadro 5** se expone una visión general de la situación de uno de los Estados miembros visitados en la fiscalización.

Recuadro 5

El problema de la complejidad y gran volumen de la legislación: ejemplo de un Estado miembro

A juicio de las autoridades de **Italia** entrevistadas en la presente fiscalización, el marco legal de adjudicación de contratos públicos es intrincado debido a la amplitud y calado de la legislación y a la complejidad de los procedimientos previstos tanto para los poderes adjudicadores como para las empresas licitadoras participantes. Asimismo, el principal texto legislativo sobre contratación pública de dicho país ha sido objeto de frecuentes modificaciones, lo que ha dificultado su aplicación. Según la Autoridad de Anticorrupción Nacional, los principales cambios introducidos desde 2009 en los textos legislativos básicos sobre contratación pública comportan veintidós actos legislativos. Este gran volumen de legislación se ve incrementado por las normas específicas de cada fondo, tales como la decisión del Ministerio de Empleo por la que se establecen disposiciones adicionales para los contratos públicos de importe inferior a los umbrales aplicables a los proyectos cofinanciados por el FSE. En junio de 2014 se creó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Comisión y del Estado italiano para apoyar la simplificación, aprovechando la incorporación de las Directivas de la UE de 2014 a la legislación nacional.

26

La falta de **capacidad administrativa** se refiere tanto al desconocimiento de las normas como a la falta de conocimientos técnicos acerca de las obras o servicios concretos licitados. Este problema afecta no solo a los poderes adjudicadores, sino también a los entes encargados de supervisar estos procedimientos. De la experiencia del

Tribunal en la auditoría de errores de contratación pública se desprende que los problemas de incumplimiento están relacionados con una deficiente aplicación de la normativa vigente¹⁸. Por otro lado, los errores administrativos también dan lugar a otros tipos de errores. En el **recuadro 6** se muestra el ejemplo de uno de los Estados miembros visitados en la fiscalización.

18 Véanse el Dictamen nº 4/2011 del Tribunal sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE (DO C 195 de 2.7.2011, p. 1) y su reciente análisis panorámico titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», apartado 30, así como el apartado 16 de la ficha individual sobre contratación pública contenida en dicho análisis (<http://eca.europa.eu>).

27

La **planificación insuficiente** de los proyectos y procedimientos de licitación constituye otra fuente de error, sobre todo en lo que respecta a la modificación o ampliación de los contratos en la fase de gestión.

Los Estados miembros no siempre transponen correctamente las Directivas de la UE

28

Todos los Estados miembros tienen la obligación de incorporar a la legislación nacional las Directivas de la UE

sobre contratación pública. Cuando la Comisión considera que la transposición no se ajusta a las directivas o que no se han observado los principios fundamentales, puede decidir incoar un procedimiento de infracción¹⁹ y, en última instancia, remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Durante el período 2009-2013, la Comisión incoó 74 procedimientos de infracción, de los cuales 8 habían sido remitidos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a finales de 2014 (véase el **anexo IV** para un análisis de estos procedimientos por Estado miembro y año). Esta aplicación o transposición incorrecta también puede generar errores (véase el ejemplo expuesto en el **recuadro 7**).

¹⁹ Teniendo en cuenta que el artículo 258 del TFUE define «infracción» como el incumplimiento por parte de un Estado miembro de una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.

Recuadro 6

Retos relacionados con la capacidad administrativa: ejemplos de un Estado miembro

En **Italia**, el riesgo de contar con numerosos poderes adjudicadores con falta de conocimientos técnicos se ha visto agravado por su elevadísimo número: 40 000 poderes adjudicadores, que ascienden a 70 000 si se tienen en cuenta todos los centros de costes. Un acto legislativo recientemente aprobado en Italia prevé una reducción significativa del número de poderes adjudicadores para determinadas categorías de bienes y servicios, con objeto de concentrar los conocimientos técnicos sobre contratación pública en menos entes.

Recuadro 7

Ejemplo de errores debidos a la incorporación incorrecta de las Directivas a la legislación nacional

En **España**, la inadecuada incorporación de las Directivas de 2004 a la legislación nacional ocasionó errores frecuentes relacionados con la modificación de contratos. Por tanto, las autoridades españolas decidieron que los costes de las modificaciones de los contratos ya no eran subvencionables mediante cofinanciación de la UE. Hasta 2012, a raíz de la modificación de la legislación, las autoridades españolas no volvieron a considerar admisibles determinadas modificaciones de contratos en circunstancias específicas.

En ocasiones la legislación se interpreta de forma diversa

29

Otra posible causa de error son las interpretaciones divergentes de las disposiciones legales. Por ejemplo:

- a) en la República Checa, las autoridades informaron de que las diferentes interpretaciones dadas a la misma cuestión por distintas entidades —como las autoridades de gestión, las autoridades de auditoría, las EFS, los servicios de contratación pública o la Comisión Europea— habían dado lugar a resultados de auditoría distintos y a inseguridad jurídica;
- b) en Italia, los poderes adjudicadores dan distintas interpretaciones al concepto de lo que constituyen «circunstancias imprevisibles», que podrían justificar la modificación de un contrato sin necesidad de un procedimiento de contratación pública; así pues, algunos entes nacionales consideran que determinadas modificaciones contractuales cumplen la

legislación nacional, mientras que las autoridades de auditoría y la Comisión perciben estas mismas modificaciones como irregulares. Los errores relativos a estos casos representan un motivo muy importante de correcciones financieras en Italia: entre 2010 y 2012, el valor de dichas correcciones rondó los 8 millones de euros. En el momento de la fiscalización, Italia estaba tratando de abordar este problema en el marco de su plan de acción nacional de contratación pública (véase el apartado 65).

A veces los Estados miembros complican el marco reglamentario con normas adicionales

30

Algunos Estados miembros adoptan normas nacionales más estrictas que las previstas en las Directivas de la UE con respecto a determinados aspectos de la contratación pública (véase el **recuadro 8**).

Recuadro 8

Ejemplo de normas nacionales sobre contratación pública más estrictas que las previstas en las Directivas

En la **República Checa**, la legislación nacional establece un incremento máximo del 20 % del valor del contrato por circunstancias imprevisibles, frente al límite del 50 % que fija la Directiva de la UE. Si bien el objetivo de la República Checa era aumentar la transparencia, algunos de sus agentes económicos y poderes adjudicadores consideran que esta disposición supone una complicación innecesaria.

El fraude puede constituir una causa de error en el ámbito de la contratación pública

31

Con arreglo a la OCDE, la contratación pública es la actividad pública más sujeta a derroche, fraude y corrupción debido a su complejidad, a la envergadura de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado²⁰.

32

Los Estados miembros tienen la obligación legal de presentar a la Comisión un resumen trimestral de todas las irregularidades cuyo valor supere los 10 000 euros, indicando las que sospechan que han sido fraudulentas²¹. La información comunicada por los Estados miembros incluye todos los tipos de irregularidades, incluidas las referentes a la contratación pública. Con arreglo a esta información, la Comisión

elabora su informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la UE y de la lucha contra el fraude²².

33

En lo que respecta a la política de cohesión, el 38 % de las cerca de doce mil irregularidades comunicadas por los Estados miembros a la OLAF en el período 2007-2013 se referían a la contratación pública, de las cuales el 2 % se notificaron como fraudulentas (véase el **gráfico 7**). Algunos Estados miembros comunican muy pocas irregularidades que consideran fraudulentas a la OLAF. Por ejemplo, España y Francia no comunicaron ninguna entre 2007 y 2013.

- 20 OCDE, «*Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement*» [Lucha contra la corrupción en el sector público: integridad de la contratación pública] (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).
- 21 Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan las normas de desarrollo para el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, artículo 28.
- 22 Véase el documento SWD(2014) 244 final, de 17 de julio de 2014, «Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 own resources, natural resources, cohesion policy, pre-accession and direct expenditure» [Evaluación estadística de las irregularidades comunicadas para 2013 — Recursos propios, agricultura, política de cohesión, política de preadhesión y gastos directos], p. 67, que acompaña al informe COM(2014) 474 final, de 17 de julio de 2014, «Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2013».

Gráfico 7

Irregularidades comunicadas por los Estados miembros a la OLAF en nombre de la Comisión vía IMS en el período de programación 2007-2013



Fuente: OLAF.

34

El Tribunal remite a la OLAF cualquier proyecto que sospecha que podría ser objeto de fraude. A raíz del trabajo llevado a cabo en el marco de su declaración de fiabilidad en el ámbito de cohesión con respecto a los ejercicios 2009-2013, el Tribunal remitió a la OLAF diecisiete proyectos presuntamente objeto de fraude, de los cuales seis se referían a la contratación pública. La OLAF inició investigaciones en diez de los diecisiete proyectos, de los cuales cinco se referían a la contratación pública.

La falta de datos coherentes impide un análisis exhaustivo de los errores en los Estados miembros...**35**

El Tribunal trató asimismo de determinar si la Comisión y los Estados miembros habían analizado de forma exhaustiva la naturaleza, la gravedad y las causas de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión. Es necesario que la Comisión y los Estados miembros analicen periódicamente las causas de dichos errores para poder concebir y aplicar medidas eficaces que permitan subsanarlos y evitarlos.

36

Los datos de los errores de contratación pública de los Estados miembros suelen quedar dispersos entre diversas entidades y, además, no se comparten de manera sistemática con otras entidades del mismo Estado miembro que, aunque no se encarguen directamente de la gestión del FEDER, el FSE y el FC, siguen siendo importantes para su ejecución, como, por ejemplo, las competentes en materia de legislación sobre contratación pública. Este hecho aumenta el riesgo de que determinados Estados miembros carezcan de una visión completa de las tendencias y problemas, que podría ayudar a fundamentar la concepción de medidas preventivas. En Italia, la República Checa y el Reino Unido se han creado grupos de trabajo interdepartamentales para evitar este riesgo (véase el apartado 82).

37

Las autoridades de auditoría que respondieron a la encuesta identificaron problemas similares a los detectados por el Tribunal en el análisis de sus propios datos con respecto a los tipos y la gravedad de los errores de contratación pública (véase el apartado 20). Sin embargo, los Estados miembros han llevado a cabo muy pocos análisis sistemáticos y exhaustivos de dichos errores en los que basar sus puntos de vista. Si bien 60 de las 69 autoridades de auditoría que respondieron a la encuesta declararon que analizaban los errores de contratación pública, solo 14 pudieron facilitar datos estructurados sobre los errores de contratación pública detectados en los últimos años. La mitad de estas autoridades procedían de Italia y el resto eran de Bélgica, Letonia, Lituania, los Países Bajos y España.

Observaciones

38

En los cuatro Estados miembros visitados, el Tribunal observó que:

- a) las entidades de los Estados miembros encargadas de aplicar la política de cohesión casi nunca investigaban las causas subyacentes de los errores;
- b) únicamente en Italia se había efectuado algún análisis centrado específicamente en los errores de contratación pública: el organismo nacional de coordinación de las autoridades de auditoría llevó a cabo un análisis de las principales fuentes de error en Italia, a saber, la modificación de contratos y las obras adicionales.

39

La falta de datos suficientemente detallados y coherentes sobre la naturaleza y la magnitud de los errores de contratación pública en los Estados miembros ha impedido un análisis exhaustivo y sólido de las causas subyacentes a escala nacional y europea.

40

Dieciocho de las veintiocho EFS de los Estados miembros respondieron a la encuesta del Tribunal (véase el apartado 16) en relación con la pregunta de si consideraban que los procedimientos de contratación pública financiados exclusivamente con fondos nacionales eran menos o más proclives a los errores que cofinanciados con fondos de la UE, o si no percibían diferencias significativas entre ambos. De estas dieciocho:

- a) trece afirmaron que no percibían «diferencias significativas» con respecto a los procedimientos cofinanciados con fondos de la UE;

- b) dos declararon que los procedimientos de contratación pública financiados exclusivamente con fondos nacionales eran más proclives a los errores que los cofinanciados también con fondos de la UE;
- c) tres señalaron que no podían responder porque no habían comparado los errores detectados o carecían de indicios fiables de la posibilidad de error, dado que sus auditorías se centraban principalmente en la financiación nacional de adjudicaciones de contratos.

... pero en los Estados miembros visitados hay indicios de que se están empezando a recabar datos de manera más sistemática

41

En los cuatro Estados miembros visitados en la presente fiscalización:

- a) tres Estados miembros —Italia, República Checa y España— han creado en los últimos años bases de datos (véase el **recuadro 9**) que podrían facilitar un análisis más exhaustivo y periódico, y contribuir de este modo a la comprensión de los errores de contratación pública como base para la concepción de medidas adecuadas para abordar los problemas (véase el apartado 89);
- b) en el Reino Unido no existía aún este tipo de base de datos, aunque la autoridad de gestión del FEDER en Inglaterra ha previsto la inclusión de información detallada sobre los errores de contratación pública en su sistema de información de gestión para el período de programación 2014-2020.

Utilización de bases de datos de errores de contratación pública estructuradas en los Estados miembros

En **Italia**, el organismo de coordinación de las autoridades de auditoría del FEDER y el FSE ha completado su base de datos general de auditoría con datos sobre la tipología de todos los errores de contratación pública. Esta base de datos muestra el número de errores detectados desde 2010, junto con cualquier corrección financiera asociada, por tipo de error y autoridad de auditoría. Asimismo, el Tribunal de Cuentas italiano utiliza su base de datos de irregularidades como instrumento de evaluación de riesgos en la contratación pública.

En **República Checa**, la autoridad de auditoría comenzó en 2013 a registrar los resultados de sus auditorías sobre contratación pública en una base de datos estructurada, que utiliza para llevar a cabo análisis y compartir los resultados con otras entidades.

En **España**, la base de datos de la autoridad de auditoría se remonta a los primeros años del período de programación 2007-2013 y contiene información sobre los errores de contratación pública que detecta. Sin embargo, en el momento de la presente fiscalización, aún no se había utilizado la base de datos para analizar en profundidad la naturaleza de estos errores.

La Comisión todavía no analiza los errores de contratación pública de forma exhaustiva y sistemática

42

El Tribunal examinó si la Comisión había recopilado datos y creado bases de datos para facilitar el análisis de los errores de contratación pública.

43

La Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes) supervisa, con la ayuda de la base de datos del TED, los indicadores clave relativos a la utilización de la contratación pública en los Estados miembros, como el porcentaje del PIB sujeto a licitación o el gasto nacional en adjudicación de contratos públicos conforme a la normativa de la UE (véase el apartado 8).

44

La DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos sociales e Inclusión obtienen información sobre los errores de contratación pública detectados en el gasto de la política de cohesión de las siguientes cuatro fuentes principales:

- a) los informes de control anuales presentados por las autoridades de auditoría de los Estados miembros²³ a la Comisión, aunque la información sobre los errores de contratación pública no se facilita en un formato que permita a la Comisión llevar a cabo un análisis exhaustivo de dichos errores;
- b) las propias auditorías de la Comisión, en las que se analizan la naturaleza, la gravedad y las causas de los errores de contratación pública en el marco de los proyectos cofinanciados por el FEDER/FC y el FSE;
- c) las reuniones bilaterales con entidades nacionales, en particular con las autoridades de auditoría;
- d) las auditorías efectuadas por el Tribunal como parte de su trabajo relativo a la declaración de fiabilidad anual.

23 Véase el Informe Especial nº 16/2013: «Evaluación de la "auditoría única" y del grado en que la Comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión» (<http://eca.europa.eu>).

45

Hasta la fecha, la Comisión ha llevado a cabo un solo análisis transversal centrado en los errores de contratación pública, en mayo de 2011²⁴. Este análisis, efectuado por la DG Política Regional y Urbana, se basaba en las propias auditorías de la Comisión y en las del Tribunal, y mostraba las tendencias generales de los errores detectados en el FEDER y el FC —no se incluía el FSE— durante el período 2007-2010. Ni la DG Política Regional y Urbana, ni la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión han vuelto a llevar a cabo un análisis similar desde entonces.

46

Pese a que la Comisión dispone de una cierta cantidad de datos sobre errores de contratación pública en el ámbito de cohesión, aún no ha creado una base de datos completa y sólida que englobe la totalidad de dichos los errores. La DG Política Regional y Urbana creó una base de datos con detalles de la mayoría de los resultados de las auditorías del FEDER y del FC, inclusive sobre contratación pública, pero se limitó a los ejercicios 2010 y 2011.

47

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión considera que el desarrollo de una base de datos específica de errores de contratación pública para el FSE no merece la pena debido a la escasa incidencia de estos errores en el FSE en comparación con el FEDER y el FC (véase asimismo el apartado 21), y, por tanto, no ha realizado ningún análisis transversal ni tiene previsto crear una base de datos de errores de contratación pública con respecto a dicho fondo.

48

Una base de datos de irregularidades que incluya las detectadas en la contratación pública constituiría una gran baza para la Comisión al aportar información sobre la naturaleza, la magnitud y las causas de los errores que serviría para orientar o adaptar las medidas adoptadas en función de las necesidades. Desde 2008, la OLAF dispone de una base de datos conocida con el nombre de sistema de gestión de irregularidades (IMS), a través de la cual los Estados miembros comunican irregularidades a la OLAF (véase el apartado 33). La información contenida en el IMS sobre errores de contratación pública no permite, sin embargo, analizar de forma válida su naturaleza, alcance y causas subyacentes. En sus informes de 2011, la Comisión no usó el IMS para analizar los errores de contratación en los Estados miembros y desde entonces tampoco ha utilizado los datos comunicados por ellos para llevar a cabo un análisis de ese tipo.

24 Documento de trabajo elaborado por la DG Política Regional y Urbana sobre los principales resultados de auditoría sobre la aplicación de las normas de contratación pública en los Estados miembros con respecto a los proyectos cofinanciados por el FEDER y el FC en el ámbito de cohesión (CC/2011/08 EN), no disponible para el público. Los resultados de este análisis se recogieron en el documento de trabajo de la Comisión titulado «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward» [SEC(2011)1179], publicado el 5 de octubre de 2011.

La Comisión y los Estados miembros han empezado a adoptar medidas para resolver el problema, pero aún queda mucho por hacer

49

El Tribunal trató de determinar si la Comisión y los Estados miembros han adoptado medidas adecuadas para resolver el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión. Dichas medidas podrían o bien tener un carácter preventivo general, es decir, estar dirigidas a evitar la ocurrencia de errores, o bien un carácter corrector, es decir, aspirar a limitar la incidencia en el presupuesto de la UE de cualesquiera errores detectados. Algunos ejemplos de medidas preventivas pertinentes en este contexto serían las de naturaleza legislativa, que se centran en la adopción y aplicación de disposiciones legales, o las relacionadas con los sistemas de gestión y control, como las medidas dirigidas a mejorar la capacidad administrativa, que no conllevan un componente legislativo.

50

En esta parte del informe se identifican y, en su caso, evalúan las medidas adoptadas por la Comisión y los cuatro Estados miembros visitados durante la fiscalización.

Las medidas adoptadas por la Comisión desde 2010 han empezado a apuntar a problemas generales

51

Ya en 2006 el Tribunal comenzó a identificar en sus informes y dictámenes problemas concretos relacionados con el cumplimiento de las normas de contratación pública nacionales y de la UE²⁵. Sobre la base de su trabajo de años anteriores²⁶, la Comisión empezó a concebir actuaciones específicas para abordar problemas generales en 2010 y 2011.

52

El **gráfico 8** muestra el desarrollo de las actuaciones emprendidas por la Comisión desde 2010.

25 Véanse, por ejemplo, el Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2006 (DO C 273 de 15.11.2007), el Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2009 (DO C 303 de 9.11.2010) o el Dictamen nº 1/2010: «Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: Riesgos y desafíos», apartado 6 (<http://eca.europa.eu>).

26 La actuación de la Comisión antes de 2010 respecto del problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión comprendía medidas correctoras, incluidas las correcciones financieras, a Estados miembros específicos y directrices a los Estados miembros para aplicar correcciones financieras por errores de contratación pública.

Actuaciones de la Comisión: principales avances realizados en los últimos años

2010/2011

- La Comisión comienza a trabajar en la **revisión de las Directivas sobre contratación pública**
- La DG Política Regional y Urbana elabora un **documento de trabajo** que analiza los errores de contratación pública cometidos en los Estados miembros con respecto al FEDER y al FC
- Continúan las **correcciones financieras y las interrupciones de pagos** de la Comisión en el ámbito de cohesión
- La propuesta de Reglamento de la Comisión para el período 2014-2020 incluye condiciones *ex ante* en materia de contratación pública

2012/2013

- Se incluyen **condiciones ex ante** en materia de contratación pública en el Reglamento adoptado sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020
- La DG Política Regional y Urbana forma un equipo interno para prestar asistencia a los Estados miembros en materia de capacidad administrativa
- La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes pone en marcha un **enfoque orientado a la acción** con respecto a los sistemas de contratación pública de los Estados miembros para complementar los procedimientos de infracción
- El grupo de trabajo interno de la Comisión **elabora un plan de doce puntos** que incluye diversas medidas
- Continúan las correcciones financieras y las interrupciones de pagos de la Comisión en el ámbito de la política de cohesión
- Decisión de la Comisión relativa a las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública

2014

- Entra en vigor el Reglamento sobre los Fondos EIE 2014-2020 con **condiciones ex ante** relativas a la contratación pública que deben cumplirse antes del fin de 2016
- **Se aprueban las nuevas Directivas sobre contratación pública**, que han de transponerse a la legislación nacional antes del 18 de abril de 2016
- Los directores de la DG Política Regional y Urbana aprueban el plan de acción interno elaborado por el grupo de trabajo interno
- **La Comisión** publica una guía sobre cómo evitar errores en la contratación pública
- La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes concentra los recursos en un **reducido número de Estados miembros para ayudarlos a mejorar la gestión de la contratación pública**
- Continúan las **correcciones financieras y las interrupciones de pagos** de la Comisión en el ámbito de la política de cohesión
- **Implantación de la herramienta informática de extracción de datos** desarrollada por la Comisión, ARACHNE

53

En 2010, con objeto de preparar la propuesta de las nuevas Directivas sobre contratación pública, la Comisión llevó a cabo una evaluación exhaustiva del impacto y la eficacia de la contratación pública de la UE²⁷, así como una consulta pública²⁸. El Tribunal publicó un dictamen como contribución al debate sobre la revisión de las Directivas²⁹ (véase asimismo el apartado 67).

54

Por lo que se refiere, en particular, a la política de cohesión, en 2011 la Comisión:

- a) publicó su propuesta de Reglamento sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, Fondos EIE) para el período 2014-2020, que incluyó, entre otros, una serie de condiciones *ex ante* con respecto a los marcos de contratación pública de los Estados miembros (véase el apartado 62)³⁰;
- b) concluyó un documento de trabajo que analizaba los errores de contratación pública e identificaba algunas medidas que podían llevarse a cabo (véase el apartado 45), pero no contenía un plan de acción;
- c) intensificó el uso de las correcciones financieras y de las interrupciones de pagos;
- d) organizó seminarios de formación en cuatro Estados miembros.

Plan de acción en materia de contratación pública adoptado por la Comisión en 2013

55

A principios de 2013, la DG Política Regional y Urbana creó una unidad interna específica a la que se denominó «Centro de competencia sobre capacitación administrativa», cuyo objeto era incrementar la absorción del dinero procedente de los Fondos Estructurales de la UE mediante la mejora de la capacidad administrativa de los Estados miembros. Una de las funciones de dicha unidad era abordar los problemas relacionados con la capacidad de llevar adelante procedimientos de contratación pública con eficacia.

56

En torno a la misma época, la Comisión creó un grupo de trabajo técnico interno sobre mejora de la contratación pública asociada a la gestión de los Fondos EIE, que se reunió por primera vez en septiembre de 2013³¹. En enero de 2014, durante una de las reuniones periódicas de la DG Política Regional y Urbana, los máximos responsables aprobaron un plan de acción elaborado por el grupo que incluía una lista de doce medidas no legislativas que la Comisión debía aplicar y que tenían por objeto mejorar la capacidad administrativa de los Estados miembros. El plan contenía las medidas ya ejecutadas por la Comisión, así como propuestas de nuevas medidas que la Comisión podría poner en marcha. En el **cuadro 2** se indican las medidas y la situación de cada una a finales de 2014.

- 27 La evaluación abordó principalmente la relación coste-eficacia de los procedimientos de contratación pública, los problemas de la contratación transfronteriza, el acceso de las pymes a los mercados de contratación pública y el uso estratégico de la contratación pública en Europa.
- 28 Basada en la Comunicación COM(2011) 15 final, de 27 de enero de 2011, Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE: Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente.
- 29 Dictamen nº 4/2011.
- 30 COM(2011) 615 final, de 6 de octubre de 2011, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006. En 2013 el Parlamento y el Consejo adoptaron un Reglamento basado en esta propuesta, a saber, el Reglamento (UE) nº 1303/2013.
- 31 El grupo de trabajo técnico se componía de funcionarios de las tres Direcciones Generales principales (la DG Política Regional y Urbana, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), así como del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la DG Asuntos Marítimos y Pesca, y estaba presidido por un funcionario de la DG Política Regional y Urbana, normalmente el jefe de unidad responsable del equipo del centro de competencia. El grupo de trabajo ha seguido reuniéndose y, hasta la fecha del presente informe, ha celebrado un total de diez reuniones.

Plan de acción interno sobre contratación pública de la Comisión aprobado por los directores de la DG Política Regional y Urbana en enero de 2014

Medidas	Descripción	Estado a finales de 2014	
A corto plazo	1	Balance/análisis del nivel actual de desarrollo de la capacidad de los Estados miembros, con evaluación de las medidas que han funcionado, buenos ejemplos	Iniciada licitación para la contratación de expertos
	2	Recopilación y análisis de pruebas e indicadores de resultados de contratación pública como base para las negociaciones de las condiciones <i>ex ante</i>	Recopilada información en el curso de las negociaciones de las condiciones <i>ex ante</i> y elaborada plantilla de evaluación que muestra el cumplimiento de las condiciones <i>ex ante</i> por parte de los Estados miembros
	3	Elaboración y difusión de la Guía Práctica sobre cómo evitar errores comunes	Elaborada nota de orientación
	4	Planes de acción específicos por país para los Estados miembros en los que se hayan identificado deficiencias	La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes trabaja con cuatro Estados miembros
	5	Formación/orientaciones sobre cómo elaborar y supervisar planes de acción	En relación con la medida 1
A medio plazo	6	Preparación de las nuevas Directivas sobre contratación pública mediante la formación de las autoridades de gestión con diez talleres en materia de lucha contra la corrupción	Presentaciones <i>ad hoc</i> en los Estados miembros a cargo de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes
	7	Iniciativa de transparencia contra la corrupción	Contrato de una primera fase piloto en proceso de firma
	8	Evaluación de las prácticas actuales y de la necesidad de formación y cualificaciones profesionales en materia de contratación pública para los gestores de los fondos	Preparación interna en curso
	9	Apoyo específico a determinados Estados miembros mediante aprendizaje basado en la experiencia, hermanamiento u otros tipos de ayuda de expertos	Fase piloto, en proceso de puesta en marcha
	10	Estudio sobre el modo de utilizar la contratación pública como instrumento estratégico; por ejemplo, mediante la contratación pública electrónica	No iniciada aún
A largo plazo	11	Sistemas de gestión de la calidad de la contratación pública (examen de la experiencia y evaluación de la posibilidad de elaborar normas europeas sobre los Fondos EIE)	No iniciada aún
	12	Guía para la orientación (evaluación de los motivos por los que algunas orientaciones no mejoran los resultados)	No iniciada aún

Fuente: Comisión Europea, Tribunal de Cuentas Europeo.

57

El plan de acción fue un primer intento de agrupar las medidas no legislativas de forma coherente. Sin embargo, ocho de las doce medidas previstas en el plan aún no se habían ejecutado por completo al final de 2014 y o bien se encontraban en su fase de preparación, o bien no se habían iniciado aún. En tres de las medidas la ejecución ya había finalizado:

- a) la recopilación y análisis de pruebas e indicadores de resultados de contratación pública como base para las negociaciones de las condiciones *ex ante* (medida 2);
- b) la nota de orientación sobre cómo evitar errores comunes en los proyectos financiados con Fondos EIE (medida 3), que proporcionaba un extenso material a los profesionales;
- c) la formación en materia de lucha contra la corrupción para las autoridades de gestión de diez Estados miembros como parte de la preparación de las nuevas Directivas sobre contratación pública (medida 6).

58

Aunque la creación del grupo de trabajo y la elaboración del plan de acción parecen indicar una mejor coordinación en el seno de la Comisión,

- a) el plan de acción solo ha sido aprobado por un departamento de la Comisión (la DG Política Regional y Urbana) y no por el resto de las direcciones generales participantes en el grupo de trabajo, y no ha sido publicado por la Comisión, de modo que el grado de transparencia, apropiación y rendición de cuentas del plan ha sido limitado;
- b) el grupo de trabajo se creó en un nivel técnico dentro de la Comisión.

59

Puesto que aún no se ha ejecutado por completo la mayoría de las medidas, de momento no es posible evaluar el impacto del plan de acción.

60

Todo lo anterior indica que se han identificado algunos problemas no legislativos y que están comenzando a abordarse, pero también denota que la Comisión sigue sin ejercer un liderazgo coordinado de alto nivel a este respecto.

Si se aplica correctamente, la nueva legislación podría ayudar a resolver el problema de los errores de contratación pública

El Reglamento sobre los Fondos EIE 2014-2020 y las condiciones *ex ante*

61

El nuevo marco legal de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020 introduce las condiciones *ex ante*. Se trata de condiciones, basadas en criterios predefinidos, que se consideran requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de la ayuda de la Unión en el marco

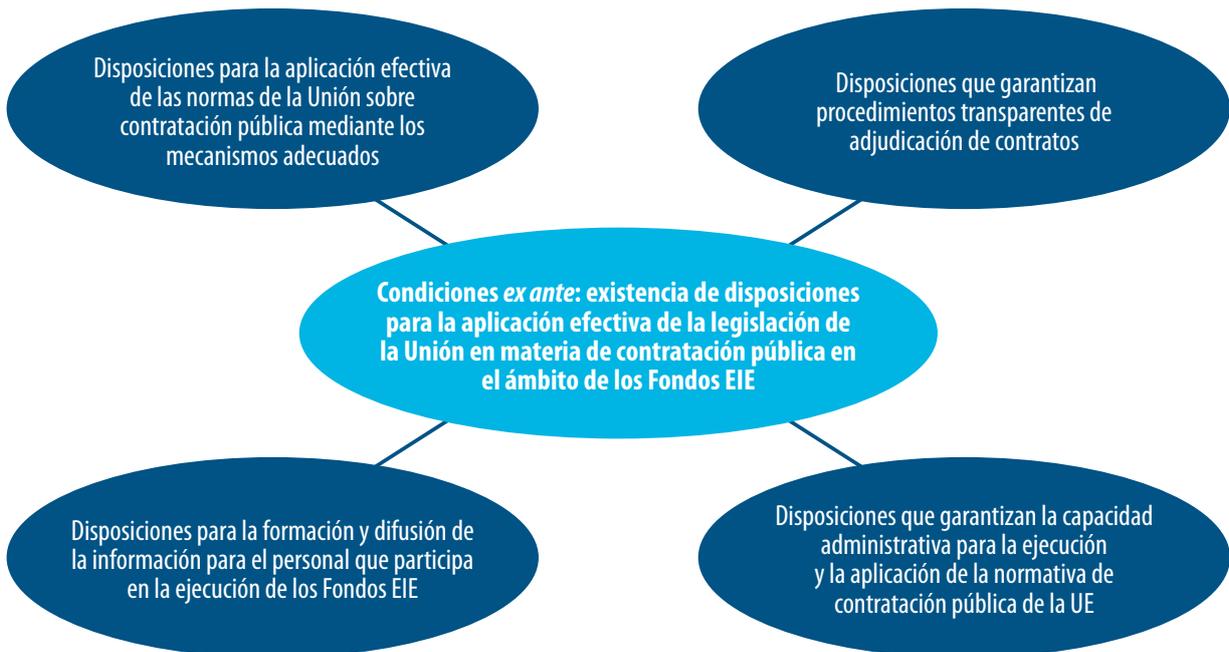
de los acuerdos de asociación. Uno de los campos en que juegan dichas condiciones es el sistema de contratación pública de los Estados miembros (véase el **gráfico 9**). Los Estados miembros debían acometer un proceso de autoevaluación para determinar la forma y el grado de cumplimiento de tales condiciones³², así como incluir una síntesis de dicho proceso en los acuerdos de asociación que presentarían en 2014. Si la Comisión considera que un Estado miembro no ha cumplido las condiciones estipuladas a 31 de diciembre de 2016, podrá interrumpir los pagos efectuados al mismo³³.

32 Véanse el artículo 2, apartado 33, el artículo 19 y el anexo XI del Reglamento (UE) n° 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

33 Artículo 19 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

Gráfico 9

Criterios de las condiciones *ex ante* en materia de contratación pública



Fuente: Anexo XI del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

62

Según la Comisión, la introducción de las condiciones *ex ante* podría reducir los errores y mejorar la contratación pública al ofrecer a los Estados miembros un incentivo para adoptar un sólido marco legal y administrativo en la materia. Sin embargo, la eficacia de este instrumento, potencialmente poderoso, depende de si los Estados miembros cumplen las condiciones antes del fin de 2016 y, en caso contrario, de si la Comisión identifica y evalúa el incumplimiento e interrumpe los pagos en consecuencia.

63

Al considerar la posibilidad de interrumpir los pagos a los Estados miembros, la Comisión podría enfrentarse en estos últimos a tensiones entre dos objetivos: por un lado, mejorar los sistemas de contratación pública y, por otro, fomentar la absorción de los fondos de la UE por parte de los Estados miembros³⁴.

64

A principios de 2015, doce³⁵ de los veintiocho Estados miembros aún no habían cumplido las condiciones relativas a la contratación pública y en ellos se incluyen dos de los cuatro visitados en la presente fiscalización —Italia y República Checa— que habían elaborado planes de acción.

65

La introducción de condiciones *ex ante* en materia de contratación pública ha favorecido los intentos de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de colaborar con los Estados miembros para abordar determinados problemas en dicho ámbito, ya que estos últimos se han dado cuenta de que tienen que cumplir las condiciones *ex ante* y se han mostrado dispuestos a recibir la ayuda de esta dirección general. La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes ha seleccionado a los Estados miembros objetivos —cuatro en el momento de la fiscalización³⁶— a partir de un enfoque específico basado en el análisis de riesgos, en función de una serie de criterios y teniendo en cuenta los recursos humanos de la Comisión (véase el **recuadro 10**). La Comisión ha señalado que, en este momento, la prioridad hasta el final de 2016 para los Estados miembros que no han cumplido las condiciones *ex ante* es tratar de ejecutar eficazmente los planes de acción acordados en lugar de acudir a medidas correctoras y, posiblemente, a procedimientos de infracción.

66

Posteriormente, la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes les presta ayuda a través de diversas medidas, como, por ejemplo, la creación de grupos de trabajo para elaborar una estrategia global en materia de contratación pública. Es importante coordinar las actuaciones de los diferentes departamentos de la Comisión ante las posibles tensiones anteriormente señaladas (véase el apartado 63).

34 El Tribunal ya ha llamado anteriormente la atención sobre dichas tensiones. Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2011, apartado 5.23 (DO C 344 de 12.11.2012), y el documento «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», p. 54, apartado 5, letra a), publicado el 25 de noviembre de 2014 (<http://eca.europa.eu>).

35 Bulgaria, República Checa, Grecia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

36 Bulgaria, Grecia, Italia y Rumanía.

Criterios de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes para la selección de Estados miembros

- Alto índice de errores de contratación pública en el gasto de fondos de la UE.
- Incumplimiento de las condiciones *ex ante* relativas a la contratación pública.
- Ineficiencias en el sistema de contratación pública.
- Denuncias de presuntos incumplimientos del Derecho de la UE recibidas por la Comisión.
- Procedimientos de infracción o diligencias previas a dichos procedimientos.
- Porcentaje de litigios.
- Disposición de los Estados miembros a establecer una colaboración con la Comisión.

Las nuevas Directivas sobre contratación pública han de aplicarse antes del fin de abril de 2016

67

El nuevo paquete de medidas legislativas fue publicado el 28 de marzo de 2014 y comprende tres Directivas: 2014/24/UE³⁷, 2014/25/UE³⁸ y 2014/23/UE³⁹, por las que se derogan o modifican las anteriores Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE que introducen reglas exhaustivas para las concesiones. La fecha límite de aplicación por parte de los Estados miembros, con algunas excepciones, es el 18 de abril de 2016. No obstante, las Directivas ya resultan pertinentes a la hora de interpretar las disposiciones.

68

Las nuevas Directivas sobre contratación pública tienen por objeto garantizar el funcionamiento eficaz del mercado interior, incrementar la eficiencia del gasto público, favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas y permitir un mejor apoyo de los objetivos sociales comunes a través de la contratación pública.

37 Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

38 Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

39 Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

69

La Comisión ha señalado que, en particular, los nuevos requisitos impuestos a los Estados miembros de información y supervisión deberían contribuir a reducir los errores debidos a la aplicación incorrecta de las normas de contratación pública⁴⁰. Al codificar la jurisprudencia existente, las nuevas Directivas sobre contratación pública proporcionan una mayor seguridad jurídica y mejoran el acceso a la contratación pública para los profesionales, por lo que podrían ayudar a evitar

determinados errores, por ejemplo, en lo que respecta al uso de la experiencia y la cualificación del personal como criterios de adjudicación, así como a la definición del conflicto de intereses. En algunos casos, las modificaciones del marco legal también podrían dar lugar a nuevos tipos de error. En el **recuadro 11**⁴¹ se analiza una selección de modificaciones relativas a los contratos públicos de obras y servicios y de su potencial para resolver el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión.

40 Nota informativa de la Comisión Europea (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Dictamen nº 4/2011 del Tribunal.

Recuadro 11

Análisis de una selección de modificaciones introducidas en la nueva Directiva sobre contratación pública de obras y servicios públicos

Introducción de un nuevo procedimiento, asociación para la innovación, que junto con el actual procedimiento competitivo (véase el **recuadro 1**) permite negociar. El nuevo planteamiento, más flexible para los poderes adjudicadores, podría contribuir a reducir los errores de procedimiento relacionados con la inadecuación de los procedimientos abiertos y restringidos; sin embargo, podría ser más difícil aplicar y verificar la transparencia, la ausencia de discriminación y la igualdad de trato.

Posibilidad de emplear aspectos sociales y medioambientales como criterios de adjudicación. Las autoridades de los Estados miembros visitados en la presente fiscalización manifestaron su preocupación por el riesgo de que la nueva legislación incorpore nuevos elementos de complejidad al brindar la posibilidad de incluir criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato relacionados con aspectos sociales y medioambientales. La contratación basada en estos aspectos podría dificultar a los poderes adjudicadores la tarea de garantizar un proceso transparente y no discriminatorio. Puede llevar un tiempo adquirir la experiencia necesaria para encontrar criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato lícitos y adecuados en los sistemas de los Estados miembros.

Nuevo arsenal jurídico para la modificación de los contratos. Se ha introducido una mayor flexibilidad, que permite modificar los contratos en determinadas circunstancias sin necesidad de convocar un nuevo procedimiento de contratación y que es probable que disminuya la incidencia de errores relacionados con la modificación de los contratos; sin embargo, estos cambios no solucionarán los errores ocasionados por una deficiente elaboración del proyecto y la consecuente necesidad de modificaciones en una fase posterior.

Definición precisa del valor máximo de las obras referenciales. Al disponer que el volumen de negocios mínimo anual no podrá exceder del doble del valor estimado del contrato, salvo en casos debidamente justificados, es posible que los poderes adjudicadores cometan menos errores debidos a la especificación de criterios de selección ilícitos.

Introducción de un nuevo régimen para determinados servicios, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, cuando el valor contractual supere los 750 000 euros. Los Estados miembros podrán definir libremente las normas nacionales de este régimen, siempre y cuando cumplan las principios generales de los Tratados de la UE y las disposiciones de la Directiva, sobre todo en materia de transparencia. En función de las normas definidas por los Estados miembros y de su complejidad, podrían aumentar los errores relacionados con los servicios de formación y educación cofinanciados con cargo al FSE.

Observaciones

70

Solo el 40 % de las autoridades de auditoría que respondieron a la encuesta opinaba que las nuevas Directivas podían ayudar a reducir los errores, en particular en lo que respecta a la elección del procedimiento de contratación pública, a la publicación del anuncio de licitación, a la definición de los criterios de selección o a la evaluación de las ofertas (véase el análisis de errores recogido en el apartado 22).

71

La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes ya ha prestado asesoramiento sobre la forma de incorporar las nuevas Directivas a la legislación nacional, principalmente a través de su participación en reuniones, pero también mediante la organización de sesiones temáticas específicas para expertos nacionales.

72

En general, los efectos de estos elementos del nuevo paquete de medidas legislativas en lo que atañe a la reducción de la incidencia de irregularidades dependerá de cómo se apliquen en los Estados miembros.

Nuevas obligaciones de información

73

Las nuevas Directivas introducen nuevos requisitos de información y supervisión. Estas nuevas obligaciones consisten en lo siguiente⁴²:

- a) en abril de 2017 y posteriormente cada tres años⁴³, todos los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe de supervisión que comprenda:
 - i) información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta o de inseguridad jurídica,
 - ii) información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves;
- b) sobre la base de los informes de los Estados miembros, la Comisión publicará un informe periódico sobre la aplicación de las políticas nacionales de contratación en el mercado interior y las prácticas más idóneas en ese contexto.

74

Si los Estados miembros cumplen debidamente estos nuevos requisitos de información y supervisión, la Comisión podrá estar mucho mejor informada sobre cómo las normas de la UE en materia de contratación pública se aplican en la práctica.

42 Artículos 83 a 85 de la Directiva 2014/24/UE.

43 El primero de estos informes ha de presentarse en abril de 2017.

Los Estados miembros se centran en los controles de primer nivel y solo muy recientemente han comenzado a adoptar medidas preventivas

Medidas correctoras adoptadas por los Estados miembros o la Comisión

75

Los errores de contratación pública cometidos a nivel de los beneficiarios podrían y deberían ser detectados y subsanados por las entidades de los Estados miembros antes remitir las solicitudes de pago a la Comisión. Se trata de los denominados «controles de primer nivel» y comportan:

- verificaciones por las autoridades de gestión de los Estados miembros de las solicitudes de pago presentadas por los beneficiarios;
- controles por las autoridades de certificación de los Estados miembros, también sobre la información facilitada por las autoridades de gestión.

76

Como ya han señalado anteriormente el Tribunal⁴⁴ y la Comisión en sus propias auditorías, sigue siendo insuficiente la eficacia de los controles de primer nivel de los Estados miembros, lo que ocasiona que estos soliciten a la Comisión el reembolso con cargo al presupuesto de la UE de gastos incurridos en proyectos afectados por errores de contratación pública.

77

Si la Comisión detecta errores de contratación pública cuando ya ha recibido una solicitud de pago, puede:

- imponer correcciones financieras con respecto a los proyectos individuales afectados, o bien
- imponer una corrección a tanto alzado en el nivel del PO (o de uno o varios ejes prioritarios) si considera imposible comprobar todos los contratos afectados.

78

A fin de garantizar un enfoque coherente con respecto a tales correcciones financieras, la Comisión ha elaborado unas orientaciones para determinar el importe de dichas correcciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública⁴⁵. En 2013 se procedió a codificar dichas orientaciones en una Decisión de la Comisión y, por tanto, son vinculantes para todos los servicios de la Comisión encargados de la gestión compartida.

79

Cuando considera que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros presentan deficiencias, la Comisión suspende los plazos de los pagos con el fin de asegurarse de que los Estados miembros adoptan las medidas correctoras para mejorar dichos sistemas. Durante estas interrupciones, no se efectúan pagos al PO con cargo al presupuesto de la UE. Los sistemas de gestión y control de la contratación pública pueden considerarse incluidos en este ámbito (véanse los ejemplos expuestos en los **recuadros 12 y 13**).

44 Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución presupuestaria relativo a los ejercicios 2012 y 2013.

45 COCOF 07/0037/03, Orientaciones para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en caso de incumplimiento de las reglas relativas a los contratos públicos, de 29 de noviembre de 2007; Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión, de 19 de diciembre de 2013, relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública.

Recuadro 12

Ejemplo de interrupción de los pagos

En una fiscalización llevada a cabo en 2011 por la autoridad de auditoría en **España**, se detectó que los procedimientos de contratación de la entidad que gestiona los aeropuertos y helipuertos no cumplían las normas de contratación pública. Por consiguiente, la Comisión interrumpió los pagos con respecto a los proyectos ejecutados por la citada entidad. En 2014 la autoridad de auditoría española, a raíz de una auditoría sobre la implantación eficaz de los procedimientos revisados, certificó que los procedimientos de contratación pública de la entidad habían mejorado y se aplicaban con eficacia. La Comisión puso fin a la interrupción. Se aplicó una corrección financiera a tanto alzado a todos los gastos incurridos por dicha entidad que se consideró que se habían visto afectados por dichos problemas a lo largo del tiempo.

Recuadro 13

Ejemplo de plan de acción

En la **República Checa** se elaboró un plan de acción a instancias de la Comisión debido a las graves deficiencias detectadas en los sistemas de gestión y control y se han introducido mejoras. Por ejemplo, se han actualizado los sistemas para que automáticamente no se solicite a la Comisión el reembolso de los gastos que la autoridad de auditoría, la Comisión o el Tribunal consideren irregulares debido a errores de contratación pública.

80

Salvo que se impongan mediante una decisión de la Comisión, las correcciones financieras podrían tener un efecto disuasorio limitado hasta que finalice el cierre del período de programación 2007-2013 en 2017, ya que, en virtud de los Reglamentos, los Estados miembros tienen derecho a sustituir los gastos que hayan sido objeto de correcciones por otros gastos subvencionables. Así pues, el importe total percibido por los Estados miembros apenas se vio afectado. Las normas han cambiado para el período 2014-2020: los Estados miembros podrían perder la financiación si se identifican errores en gastos cuya legalidad y regularidad hayan declarado previamente las autoridades de gestión, certificación y auditoría⁴⁶.

Los Estados miembros han empezado a adoptar medidas preventivas, pero solo muy recientemente**81**

En los cuatro Estados miembros visitados en la presente fiscalización, la mayoría de las medidas preventivas solo comenzaron a aplicarse a finales del período de programación 2007-2013, sobre todo en 2013 y 2014.

⁴⁶ Véase el artículo 143 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

82

En tres de los Estados miembros —el Reino Unido, Italia y República Checa— se han creado hace poco grupos de trabajo interdepartamentales que abordan la cuestión de la contratación pública en el ámbito de cohesión. Estos grupos de trabajo reúnen a autoridades de gestión, autoridades de auditoría, orga-

nismos ejecutivos, servicios jurídicos u otros departamentos interesados en la contratación pública, y sirven para intercambiar experiencias, procurar mantener la coherencia en los procedimientos de contratación pública e identificar las medidas pertinentes. El **recuadro 14** muestra los detalles de una red creada en el Reino Unido.

Recuadro 14

Ejemplo de un grupo de trabajo interdepartamental sobre contratación pública en un Estado miembro

En el **Reino Unido**, la autoridad de gestión del FEDER en Inglaterra creó en 2013 una red interna que examina las irregularidades de contratación pública detectadas y tramita consultas relacionadas con dicha contratación. La red integra a los letrados de la autoridad de gestión, a los funcionarios encargados de la ejecución del programa, a un organismo intermediario y, con funciones consultivas, a la autoridad de auditoría.

La red lleva a cabo:

- o revisiones y reediciones de los requisitos nacionales en materia de contratación pública y de las directrices conexas;
- o videoconferencias periódicas para debatir estudios de casos, directrices, etc.;
- o revisiones de auditorías de sistemas y proyectos y otros controles relacionados con la contratación pública.

Las herramientas informáticas podrían ayudar a solucionar los problemas de contratación pública, pero tendrán que implantarse por completo

83

El potencial transformador de las tecnologías de la información puede ayudar a evitar y detectar errores en el ámbito de la contratación pública. Tanto la Comisión como los Estados miembros están desarrollando soluciones informáticas, tales como:

- a) la contratación pública electrónica,
- b) la recopilación de datos y la creación de bases de datos para facilitar el análisis de errores,
- c) las herramientas de extracción de datos para identificar pautas fraudulentas e irregularidades.

La contratación pública electrónica

84

En este contexto, el término «contratación pública electrónica» designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de los organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas⁴⁷. La contratación pública electrónica supone la introducción de procedimientos electrónicos para sustentar las distintas fases del proceso de contratación, es decir, la publicación de los anuncios de licitación, el suministro del pliego de condiciones, la presentación de ofertas, la evaluación, la adjudicación⁴⁸, la realización de pedidos, la facturación y el pago⁴⁹. En 2014 la Comisión estimó que, de media, un 10 % de la contratación pública de la UE se lleva a cabo por medios electrónicos⁵⁰.

85

La contratación pública electrónica podría:

- a) aumentar el grado de concurrencia y de utilización óptima de recursos mediante un mayor acceso a las licitaciones dentro del mercado único, también para las pymes;

- b) mejorar la eficacia de la gestión de la contratación pública mediante un mayor acceso a las licitaciones y la automatización de procedimientos clave, que podrían representar un ahorro para los licitadores y los poderes contratantes;
- c) ayudar a detectar y prevenir las irregularidades, la corrupción y el fraude⁵¹.

86

El **recuadro 15** presenta información sobre la aplicación de la contratación pública electrónica en los Estados miembros visitados en la fiscalización.

87

Tras respaldar varios proyectos piloto sobre contratación pública electrónica, la Comisión incluyó en su plan de acción 2013 una medida destinada a aumentar la utilización de esta modalidad de contratación (véase el **cuadro 2**), aunque todavía no se había puesto en marcha en el momento de la fiscalización.

47 COM(2010) 571 final, de 18 octubre de 2010, «Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE».

48 A efectos de las nuevas Directivas sobre contratación electrónica, «ningún elemento del procedimiento de contratación pública tras la adjudicación del contrato debe estar sujeto a la obligación de utilizar medios electrónicos de comunicación, como tampoco debe estarlo la comunicación interna en el marco del poder adjudicador».

49 Las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE exigen a los Estados miembros que garanticen que todas las comunicaciones y todos los intercambios de información en virtud de tales Directivas se lleven a cabo utilizando medios electrónicos de comunicación. Ello incluye la publicación de anuncios, la disponibilidad de los pliegos de la contratación y la presentación electrónica. Estos requisitos entrarán en vigor entre 2016 y 2018.

50 SWD(2014) 262 final, de 1 de agosto de 2014, Annual Public Procurement Implementation Review 2013 [Revisión anual de la aplicación de la contratación pública de 2013].

51 Véase, por ejemplo, el estudio *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU* [Identificar y reducir la corrupción en el ámbito de la contratación pública en la UE], elaborado para la Comisión Europea (OLAF) por PwC y Ecorys con el apoyo de la Universidad de Utrecht, de 30 de junio de 2013 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Recuadro 15

Ejemplos de aplicación de la contratación pública electrónica

- o En **Italia**, el sistema incluye un catálogo virtual de productos introducidos por las empresas registradas.
- o En la **República Checa** se ha creado una base de datos de costes unitarios como referencia para los licitadores con vistas a fomentar la transparencia y los precios justos.
- o En **España**, las ofertas pueden presentarse por vía electrónica en determinadas circunstancias.

88

En el contexto de la fiscalización se realizó asimismo una visita a Chipre para examinar su sistema de contratación pública electrónica (véase el **recuadro 16**).

Recuadro 16**La contratación pública electrónica en Chipre**

Iniciado en 2010, el sistema de contratación pública electrónica de **Chipre** consiste en una herramienta web cuyo uso se está generalizando en la administración pública. A finales de 2014, 501 de cerca de 700 poderes adjudicadores se habían registrado para utilizar esta herramienta. El uso de determinados recursos sigue siendo optativo para los poderes adjudicadores y los agentes económicos. La mayoría de los poderes adjudicadores utilizan el sistema para anunciar las licitaciones. El 21 % de las entidades registradas a finales de 2014 son empresas extranjeras. En 2014 se creó también un servicio de asistencia para todos los usuarios del sistema. La estrategia de las autoridades chipriotas en materia de contratación pública electrónica prevé la implantación total del sistema para el 30 de junio de 2016, y desde marzo de 2015 se ofrecen cursos de formación al respecto.

Las tecnologías de la información han empezado solo muy recientemente a utilizarse para la creación de bases de datos sobre errores de contratación pública

89

Como ya se ha señalado anteriormente, para poder comprender plenamente las tendencias de los problemas relacionados con la contratación pública es preciso disponer de datos detallados en un formato que permita su análisis. Los Estados miembros han comenzado hace muy poco a utilizar bases de datos nuevas o existentes para analizar los errores de contratación pública (véase el apartado 41), y la Comisión aún tiene pendiente la creación de una base de datos de irregularidades que incluya las detectadas en la contratación pública.

Las herramientas de extracción de datos: el ejemplo de la herramienta de alerta de fraude Arachne

90

En 2009 la Comisión comenzó a desarrollar una herramienta informática de alerta de fraude denominada Arachne, que entró en funcionamiento en 2013 y cuya titularidad y mantenimiento corresponde a la Comisión.

91

Esta herramienta web tiene por objeto almacenar datos clave sobre los proyectos financiados con cargo al FEDER, al FC y al FSE, por ejemplo sobre empresas y proyectos, de modo que puedan analizarse las relaciones y conexiones existentes entre los diferentes agentes económicos participantes en dichos proyectos, facilita enlaces a otras bases de datos externas de carácter público y proporciona a sus usuarios indicadores de riesgos de fraude respecto de empresas concretas.

92

Las Comisión invita a las autoridades de gestión y auditoría de los veintiocho Estados miembros a que introduzcan sus datos y utilicen la herramienta de forma gratuita.

93

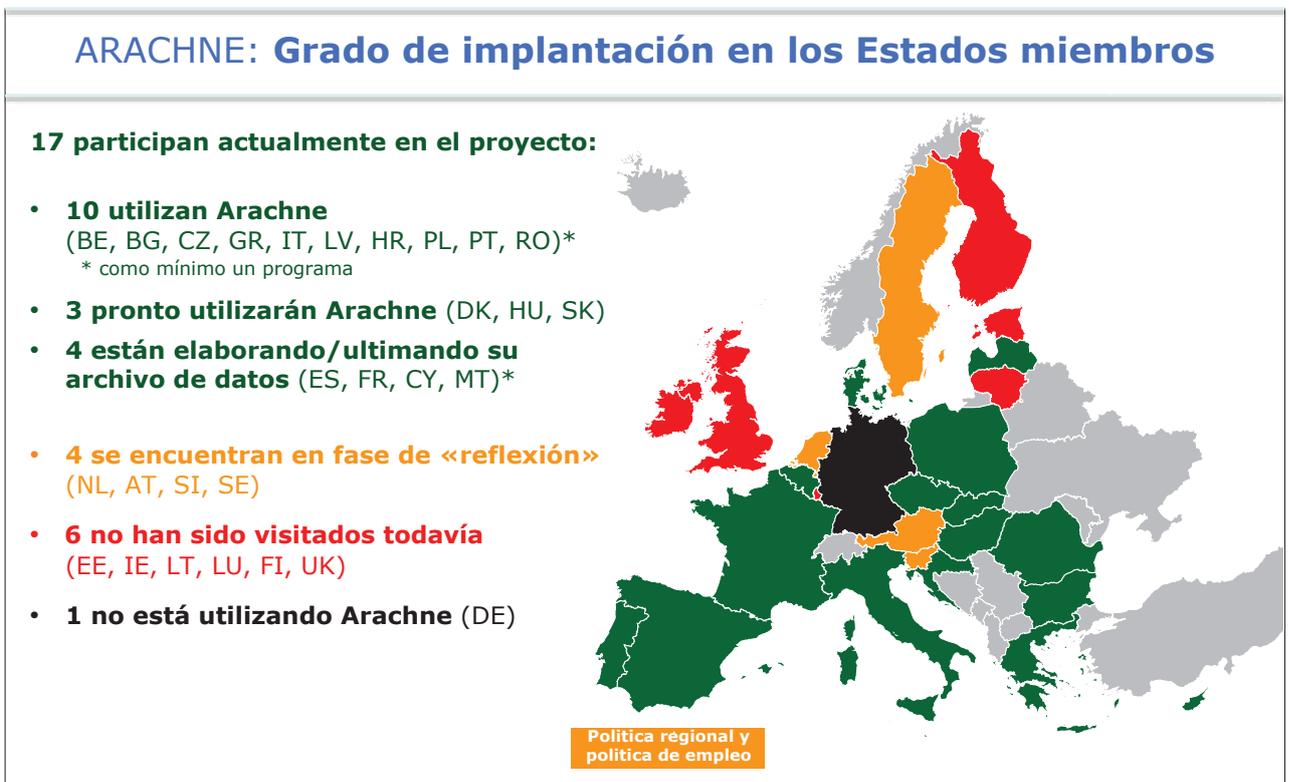
En febrero de 2015, diecisiete de los veintiocho Estados miembros ya utilizaban la herramienta o habían manifestado su intención de hacerlo (véase también el **gráfico 10**).

94

Sin embargo, para que este sistema funcione como es debido, es indispensable que un número suficientemente grande de autoridades de los Estados miembros codifique datos detallados y de buena calidad, lo que a finales de 2014 habían hecho catorce Estados miembros al menos para un PO. Por tanto, a fin de lograr que esta herramienta constituya un sistema eficaz de alerta de fraude a escala europea, es preciso que los demás Estados miembros también faciliten los datos oportunos.

Gráfico 10

Arachne: grado de implantación en los Estados miembros a fecha de febrero de 2015



Fuente: Comisión Europea.

95

La política de la UE en materia de contratación pública constituye un instrumento fundamental con vistas a consolidar el mercado interior y lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de conformidad con la Estrategia Europa 2020, así como para garantizar la utilización más eficiente de los fondos públicos.

96

Durante el período 2009-2013, los errores relacionados con la contratación pública contribuyeron en gran medida al porcentaje global de error estimado en este ámbito político, sobre todo en lo que respecta al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. Los errores graves condujeron a una falta parcial o absoluta de competencia leal o a la adjudicación de contratos a licitadores que no habían presentado la oferta más ventajosa.

97

Los errores pueden deberse a diversas causas. En este sentido, la complejidad del marco legal y administrativo se considera un problema dado el gran volumen de legislación o directrices y la dificultad de aplicarlas en la práctica. Otra causa de error es la falta de capacidad administrativa, tanto en lo que respecta al desconocimiento de las normas, como a la falta de conocimientos técnicos sobre las obras o servicios específicos licitados. Asimismo, resultan problemáticos la planificación insuficiente de los proyectos por los poderes contratantes y los errores administrativos.

98

En el presente informe se evalúa si la Comisión y los Estados miembros están adoptando medidas adecuadas y eficaces para resolver el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión. El Tribunal constató que la Comisión y los Estados miembros han empezado a abordar el problema, pero aún queda mucho por hacer con respecto a su análisis y también a la aplicación de medidas.

El análisis sistemático de los errores de contratación pública por parte de la Comisión y de los Estados miembros es muy limitado

99

La falta de datos coherentes ha impedido llevar a cabo un análisis exhaustivo tanto a los Estados miembros como a la Comisión. No obstante, en los cuatro Estados miembros visitados en la presente fiscalización se han observado indicios de que se están empezando a recabar datos de forma sistemática sobre los errores de contratación pública, o se tiene previsto recabarlos (véase el apartado 41), aunque el análisis de los errores sigue siendo limitado (véanse los apartados 35 a 39). La Comisión no ha creado aún una base de datos sólida y completa que incluya todas las irregularidades, entre ellas las detectadas en la contratación pública, y en 2014 procedió a un análisis de los errores de contratación pública relativos al FEDER y al FC (véase el apartado 45).

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 1

- a) La Comisión debería desarrollar una base de datos de irregularidades que sirva de apoyo a un análisis válido de los errores de contratación pública, y analizar de manera exhaustiva la frecuencia, la gravedad y las causas de los errores de contratación pública en el ámbito de cohesión, basándose en datos pertinentes, tanto extraídos de sus propias bases de datos como facilitados por los Estados miembros, y, por último, publicar sus análisis como parte del informe sobre contratación pública que exigen las nuevas Directivas.
- b) Las autoridades competentes de los Estados miembros deberían crear y analizar sus propias bases de datos sobre irregularidades en el ámbito de cohesión, incluidas las surgidas en la contratación pública, y deberían cooperar con la Comisión para proporcionar dichos datos en un formato y un plazo que faciliten el trabajo de dicha institución.

La Comisión y los Estados miembros están empezando a adoptar medidas para abordar el problema, pero aún queda mucho por hacer

100

Pese a la falta de un análisis exhaustivo del problema, la Comisión y los Estados miembros han comenzado a desarrollar actuaciones para abordarlo. Las medidas adoptadas por la Comisión desde 2010, tanto legislativas como no legislativas, han empezado a apuntar a problemas generales.

En 2014 se aprobó un nuevo paquete de medidas legislativas en materia de contratación pública, que los Estados miembros deben aplicar antes del fin de abril de 2016 (véanse los apartados 67 a 74). Dicho paquete impone además nuevos requisitos de información a la Comisión y los Estados miembros. En general, los efectos del nuevo paquete de medidas legislativas en lo que atañe a la reducción de la incidencia de irregularidades dependerá de cómo se aplique en los Estados miembros. El nuevo marco legal de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020 introduce una serie de condiciones *ex ante* con respecto a los sistemas de contratación pública de los Estados miembros que podrían ayudar a solucionar los problemas existentes (véanse los apartados 61 a 65). Los Estados miembros debían acometer un proceso de autoevaluación para determinar la forma y grado de cumplimiento de tales condiciones, así como incluir una síntesis de dicho ejercicio en los acuerdos de asociación que presentaran en 2014. Sin embargo, un considerable número de Estados miembros siguen sin cumplir estas condiciones a principios de 2015 (véanse los apartados 61 a 65).

Recomendación 2

Si las condiciones *ex ante* relativas a la contratación pública no se cumplen antes del fin de 2016, la Comisión debería ejercer consecuentemente sus competencias para interrumpir los pagos a los Estados miembros en situación de incumplimiento hasta que hayan subsanado las deficiencias.

Conclusiones y recomendaciones

101

En 2013 la Comisión creó un grupo de trabajo técnico interno y elaboró un plan de acción también a nivel interno, lo que parece indicar una mejora de la coordinación en el seno de dicha institución. Sin embargo, la mayoría de las medidas previstas aún no se han ejecutado por completo. Además, solo una parte de los servicios de la Comisión ha aprobado el plan de acción, que no ha sido publicado (véanse los apartados 56 a 60).

Recomendación 3

La Comisión debería actualizar y publicar su plan de acción interno sobre contratación pública e informar anualmente de los progresos realizados y, a tal fin, intensificar la coordinación entre todos sus departamentos competentes en cuestiones de la contratación pública.

102

Los errores de contratación pública siguen representando una fuente significativa de error y aún queda mucho por hacer respecto a su análisis y también a la aplicación de medidas. Es necesario que las medidas empiecen a aplicarse de forma efectiva. Sin embargo, aunque el grupo de trabajo técnico interno constituye un avance positivo, se creó en un nivel bajo dentro de los servicios de la Comisión y esta no ha ejercido un liderazgo coordinado de alto nivel (véanse los apartados 55 a 60).

Recomendación 4

La Comisión debería crear un grupo de alto nivel que lidere el tratamiento del problema de los errores de contratación pública a fin de evitar el riesgo de que las medidas no se apliquen de manera coherente en todos sus departamentos. Este tendría que promover mejoras de la contratación pública, incluida la simplificación cuando proceda.

103

Los errores de contratación pública cometidos a nivel de los beneficiarios podrían y deberían ser detectados y subsanados por las entidades de los Estados miembros antes remitir las solicitudes de pago a la Comisión. Como ya han señalado anteriormente el Tribunal y la Comisión en sus propias auditorías, la eficacia de los controles de primer nivel de los Estados miembros sigue siendo insuficiente, y ello da lugar a que los Estados miembros soliciten a la Comisión el reembolso con cargo al presupuesto de la UE de gastos incurridos en proyectos afectados por errores de contratación pública (véase el apartado 76).

104

Durante el período de programación 2007-2013, la Comisión recurrió a las correcciones financieras con mayor frecuencia que en períodos anteriores. Sin embargo, salvo que se impongan mediante Decisión de la Comisión, las correcciones financieras podrían tener un efecto disuasorio limitado hasta que finalice el cierre del período de programación 2007-2013 en 2017. La razón es que, en virtud de los Reglamentos, los Estados miembros tienen derecho a sustituir los gastos que hayan sido objeto de correcciones por otros gastos subvencionables. Así pues, el importe total percibido por

Conclusiones y recomendaciones

los Estados miembros apenas se vio afectado. Las normas han cambiado para el período de gasto 2014-2020: los Estados miembros podrían enfrentarse a correcciones netas si se identifican errores en gastos cuya legalidad y regularidad hayan declarado previamente las autoridades de gestión, certificación y auditoría (véanse los apartados 75 a 80).

Recomendación 5

La Comisión debería imponer correcciones financieras cuando detecte que los controles de primer nivel de los Estados miembros no son suficientemente eficaces e inicie, si es necesario, procedimientos de infracción en caso de incumplimiento de las Directivas sobre contratación pública.

105

Aparte de la necesidad de disponer de una base de datos de la Comisión que facilite el análisis de los errores de contratación pública (véase la recomendación 1), herramientas informáticas como la contratación pública electrónica y la extracción de datos podrían incrementar los beneficios de la contratación pública y ayudar a solucionar los problemas existentes. En el momento de la fiscalización, el grado de implantación de estas herramientas difería entre los distintos Estados miembros, lo que dificulta la posibilidad de aprovechar plenamente dichos beneficios potenciales (véanse los apartados 83 a 94).

Recomendación 6

- a) La Comisión debería aprovechar más las oportunidades que brindan los avances de las tecnologías de la información y promover la contratación pública electrónica, las herramientas de extracción de datos y las buenas prácticas.
- b) Los Estados miembros deberían aprovechar más las oportunidades que brindan la contratación pública electrónica y las herramientas de extracción de datos.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 16 de junio de 2015.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Funciones de la Comisión y de los Estados miembros en la contratación pública y la política de cohesión

En la Comisión Europea:

- a) la **DG Política Regional y Urbana** supervisa la aplicación del FEDER y del FC, en particular mediante la negociación y aprobación de los programas operativos (PO); se encarga de controlar y examinar la ejecución de los PO, incluido el cumplimiento de la normativa sobre contratación pública; asimismo, tanto la DG Política Regional y Urbana como la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión publican directrices, algunas de ellas en colaboración con los Estados miembros; por ejemplo, han publicado directrices sobre correcciones financieras en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública¹;
- b) la **DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión** supervisa la aplicación del FSE con métodos similares a los empleados por la DG Política Regional y Urbana con el FEDER y el FC (véase el punto anterior);
- c) La **DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes** (antigua DG Mercado Interior y Servicios) se ocupa de elaborar legislación en materia de contratación pública y de supervisar su aplicación; en este sentido, ayuda a los Estados miembros a aplicar dicha legislación y vigila su cumplimiento, tomando medidas de ejecución forzosa cuando procede;
- d) la **DG Presupuestos** se encarga de gestionar el marco reglamentario del presupuesto y, a este respecto, propone y aplica dicho marco con vistas al establecimiento, ejecución y control del presupuesto de la UE.

En los Estados miembros:

- a) las **autoridades de gestión** se encargan de la gestión y ejecución de los programas operativos, aunque pueden delegar esta última función a los organismos ejecutivos; como parte de sus controles de gestión, las autoridades de gestión o sus organismos ejecutivos realizan controles de los procedimientos de contratación pública;
- b) las **autoridades de certificación** efectúan controles finales de las solicitudes de pago antes de remitirlas a la Comisión;
- c) las **autoridades de auditoría** llevan a cabo auditorías *ex post* de los sistemas y de muestras de proyectos individuales antes de presentar informes a la Comisión; dichas auditorías abarcan aspectos relacionados con los sistemas de gestión de la contratación pública y con los controles individuales de cumplimiento de los proyectos.

1 Orientaciones del COCOF (comité creado para la coordinación de los Fondos) (COCOF 07/0037/03, Orientaciones para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en caso de incumplimiento de las reglas relativas a los contratos públicos, de 29.11.2007). Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión, de 19.12.2013, relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública.

Análisis de los errores por fondo detectados por el Tribunal en el período 2009-2013

	Operaciones examinadas	Proyectos en los que se comprobaron los procedimientos de contratación pública	Proyectos con al menos un error de contratación pública	Proyectos con al menos un error de contratación pública		Graves	Significativos	Leves
				Número	%			
FEDER	657	378	170	382	60	117	185	80
FC	156	145	68	125	21	26	74	25
FSE	607	171	42	80	19	25	29	26
Total	1 420	694	280	587	100 %	168	288	131

Descripción y análisis de los errores detectados en las distintas fases de los procedimientos de licitación

	Descripción del error	Número de errores detectados por el Tribunal en el período 2009-2013			
		Graves	Significativos	Leves	Total
Fase previa a la licitación	División artificial de obras o servicios en licitaciones de menor envergadura para eludir los umbrales	23	3	0	26
	Adjudicación directa injustificada de un contrato	21	2	0	23
	Utilización de procedimientos de licitación inadecuados	27	10	1	38
	Fase previa a la licitación: subtotal	71	15	1	87
Licitación	Problemas con los requisitos de publicación y transparencia y en los pliegos de condiciones	11	64	111	186
	Especificación de criterios de selección y adjudicación ilícitos y aplicación incorrecta de dichos criterios	33	128	6	167
	Deficiencias procedimentales, incluida la falta de documentación pertinente	22	39	12	73
	Fase de licitación: subtotal	66	230	130	426
Gestión de contratos	Modificación o ampliación del ámbito de los contratos sin utilizar el procedimiento de contratación	31	42	1	74
	TOTAL	168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

Procedimientos de infracción en materia de contratación pública incoados por la Comisión en el período 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Remitidos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ¹
Bélgica	1					1	
Bulgaria	2					2	
República Checa							
Dinamarca							
Alemania	4	1	1		1	7	1
Estonia							
Irlanda							
Grecia	8	6	4			18	3
España	2			1		3	
Francia							
Italia	1	1	5	2		9	
Chipre	1					1	
Letonia		1		1		2	
Lituania							
Luxemburgo							
Hungría	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Países Bajos	1	3				4	1
Austria			1	1		2	
Polonia			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Rumanía	2	1		1		4	
Eslovenia		1				1	
Eslovaquia	1					1	
Finlandia							
Suecia	1				1	2	
Reino Unido	3	1				4	
Total	32	18	14	7	3	74	8

¹ En 2012 se dictaron las sentencias en los asuntos alemán y neerlandés. Los dos asuntos húngaros y dos de los españoles fueron retirados del Tribunal de Justicia. Uno de los asuntos griegos y el asunto polaco están pendientes de resolución.

Resumen

V

La Comisión viene abordando el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de la política de cohesión desde hace mucho tiempo, pero ahora lo hace de manera más coordinada dentro del plan de acción en materia de contratación pública (véase la observación del Tribunal en el punto 56).

Los errores de contratación pública ya se abordaron en anteriores períodos de programación. Los resultados de la auditoría contribuyeron a la elaboración de las directrices sobre correcciones financieras emitidas en 2007. La Comisión ya está también analizando, de manera global, los errores de contratación pública en el ámbito de la política de cohesión. Este análisis se realiza cada año mediante la evaluación exhaustiva de los informes anuales de control presentados por las autoridades de auditoría nacionales y a través de sus propios resultados de auditoría (en el marco de la auditoría «Colmando la brecha en la garantía de seguridad», la mitad de los resultados de la auditoría están vinculados a la contratación pública). Esta evaluación se recoge en los informes de actividad anuales de las DG en cuestión.

Respuesta de la Comisión común a los puntos VI y VII

La Comisión emprendió acciones para abordar los problemas de la contratación pública con anterioridad a 2010. Los planes de acción de seguimiento de los resultados de las auditorías de la Comisión se iniciaron ya en 2006 en varios Estados miembros. Además del análisis horizontal de los errores de la contratación pública, presentado en mayo de 2011 al Comité consultivo para los contratos públicos¹, la Comisión publicó en octubre de 2011 un documento de trabajo titulado «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward»² (Análisis de los errores en la política de cohesión para los años 2006-2009 — Medidas adoptadas por la Comisión y evolución futura).

1 Documento de trabajo elaborado por la DG Política Regional y Urbana sobre los principales resultados de auditoría relativos a la aplicación de las normas de contratación pública en los Estados miembros en proyectos cofinanciados por el FEDER y el FC en virtud de la política de cohesión (CC/2011/08).

2 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5.10.2011].

El análisis de los errores en la contratación pública realizado por la Comisión se refleja también en la Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2013 [C (2013) 9527 final] por la que se establecen las orientaciones para la determinación de las correcciones financieras en caso de incumplimiento de las reglas relativas a la contratación pública. Estas directrices constituyen una actualización de las orientaciones en vigor desde noviembre de 2007³.

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión está adoptando un enfoque proactivo de ayuda a los Estados miembros a través de la orientación, supervisión y apoyo (por ejemplo, mediante la asistencia técnica) en la aplicación de sus planes de acción nacionales relativos a las condiciones ex ante no cumplidas hasta finales de 2016. De esta forma, la Comisión desea reducir de forma preventiva el riesgo de una posible suspensión de los pagos de los programas operativos (PO) después de 2016, aunque no descarta el uso de esta herramienta de suspensión si no se cumplen claramente los objetivos y metas del plan de acción.

VIII a) i)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión estudiará la posibilidad de mejorar las funcionalidades de su Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI) a fin de responder a las peticiones funcionales del Tribunal. Actualmente está en estudio la posible interoperabilidad del SGI, CED/ABAC y otras bases de datos de la Comisión.

Por otra parte, en lo que respecta a los errores detectados en sus propias auditorías, los servicios de la Comisión están empezando a utilizar una herramienta informática de auditoría común para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE) denominada MAPAR (gestión de los procesos, actividades y recursos de auditoría).

3 Ref. COCOF07/0037/03-ES de 29.11.2007, aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo; Ref. EFFC/24/2008 de 1.4.2008, aplicables al Fondo Europeo de Pesca; y SOLID/2011/31 REV de 11.1.2012, es decir, las directrices para las correcciones financieras en relación con las irregularidades en la aplicación de los Reglamentos de la Unión sobre la contratación pública para contratos cofinanciados por los cuatro fondos del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» durante el período de programación 2007-2013.

Por último, la Comisión prevé medidas adicionales para mejorar el análisis de los datos sobre contratación, en particular mediante el fomento de la recogida de tales datos y el desarrollo de una herramienta de análisis de los mismos para la detección precoz de anomalías de contratación reales o potenciales y una mejor comprensión de sus causas (más allá del ámbito de la cohesión).

VIII a) ii)

La Comisión acepta la recomendación y señala que está destinada a los Estados miembros.

El SGI proporciona ya a los Estados miembros una base de datos que puede utilizarse no solo para cumplir las obligaciones en materia de notificación de irregularidades, tal como se definen en los distintos reglamentos sectoriales, sino también para realizar análisis útiles a nivel nacional.

VIII b)

La Comisión acepta esta recomendación. Los directores generales de las cuatro direcciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) ya se reúnen periódicamente en el llamado Comité de suspensión de las condiciones *ex ante*, al que está asociada la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes /DG GROW⁴. Se seguirá aplicando un enfoque tanto preventivo (con la aplicación de los planes nacionales de acción por incumplimiento de las condiciones *ex ante*) como correctivo (con la suspensión de pagos) de forma estricta y coherente.

4 El Comité deberá coordinar y preparar las recomendaciones relativas a las decisiones de suspensión, incluida la preparación de proyectos de decisiones de suspensión, en aplicación de los artículos 19, apartado 5, y 142, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, y del artículo 41 del Reglamento (UE) n° 1306/2013 (el «Reglamento horizontal» de la PAC), y facilitará asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el presente asunto a los directores generales de las cuatro direcciones generales de los Fondos EIE.

VIII c)

La Comisión acepta esta recomendación que ya ha incorporado a través de una mejor coordinación entre los directores de sus servicios desde el verano de 2014.

La Comisión tiene la intención de recabar un respaldo más amplio al plan de acción de contratación pública por parte de sus servicios. También se tratará de obtener el apoyo al plan a un nivel jerárquico superior.

VIII d)

La Comisión acepta esta recomendación, que se ha aplicado parcialmente, y apoya iniciativas que conduzcan a mejoras de la contratación pública.

Está previsto mantener contactos regulares entre los Comisarios responsables de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) y del mercado interior pertinentes en un formato aún por decidir. Este grupo podría invitar a las partes interesadas externas con experiencia cuando lo considere útil. La Comisión también apoya la idea de contar con un liderazgo de alto nivel y señala que los directores de la DG Política Regional y Urbana (DG REGIO) y DG GROW se reúnen periódicamente desde julio de 2014. Las partes interesadas externas con experiencia ya han sido invitadas.

VIII e)

La Comisión acepta la recomendación y ya está tomando las medidas oportunas. Véase también la respuesta de la Comisión al punto VIII b).

La Comisión continuará imponiendo correcciones financieras cuando constate que los controles de primer nivel de los Estados miembros no son suficientemente eficaces. Cuando se detectan deficiencias importantes, se ejecutan medidas preventivas y correctoras, tales como planes de acción, interrupciones y correcciones financieras para garantizar la legalidad y la regularidad de los gastos, pasados y futuros, declarados a la Comisión. Los pagos no se reanudan hasta que se mejoran los sistemas y se lleva a cabo una estrecha supervisión tras la aplicación de las medidas correctoras para garantizar que los sistemas de gestión y control de los programas no se deterioran de nuevo.

Por lo que se refiere a infracciones continuadas de las Directivas sobre contratación pública, la Comisión seguirá aplicando los procedimientos de infracción siempre que sea necesario.

VIII f)

La Comisión acepta la recomendación.

Dado que la contratación pública electrónica mejora la transparencia, facilita las ofertas transfronterizas y el acceso de las pymes, y simplifica los procedimientos administrativos, las Directivas de 2014 establecen una serie de obligaciones en materia de contratación pública electrónica. La correcta y rápida transposición de estas disposiciones constituye una prioridad para la Comisión.

Por lo que se refiere a las herramientas de extracción de datos, la Comisión está tomando las medidas recomendadas. Está promoviendo activamente la utilización por parte de las autoridades nacionales responsables de Arachne, una herramienta de calificación preventiva de riesgos que ha desarrollado. Esta herramienta puede aportar mejoras significativas en la prevención y detección de los diferentes riesgos relacionados, por ejemplo, con los procedimientos de contratación pública, los conflictos de intereses o la concentración de subvenciones en operadores individuales. También puede ayudar a identificar los indicadores de alerta de sospecha de fraude. La Comisión está al corriente de la existencia de otras herramientas de extracción de datos comparables y apoya su utilización.

VIII g)

La Comisión acepta la recomendación y señala que está destinada a los Estados miembros.

Introducción

10

La Comisión subraya que, en el marco de la gestión compartida, la aplicación del marco reglamentario sobre contratación pública entra en el ámbito de competencias de los Estados miembros. Estos son también responsables de las modalidades de transposición de las Directivas de contratación pública al ordenamiento jurídico nacional.

Observaciones

24

La Comisión se remite a sus respuestas en el informe especial mencionado por el Tribunal.

25

Todo sistema de contratación pública exige un cierto nivel de complejidad para minimizar la conducta arbitraria por parte de los poderes adjudicadores y garantizar el respeto de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia.

La Comisión también toma nota de los casos en que la legislación nacional es más estricta que las obligaciones establecidas en las Directivas.

Respuesta de la Comisión común a los puntos 26 y 27

La Comisión ha elaborado una serie de medidas para abordar la falta de capacidad administrativa. Dos de las acciones del Plan de acción en materia de contratación pública (mencionado en el punto 56 del informe) abordan de manera concreta este problema. En 2015, la Comisión completó una orientación sobre la prevención de los errores más comunes en la contratación pública que hace hincapié en la necesidad de una buena planificación. También llevó a cabo un estudio de evaluación en 2015 que hace un balance de la capacidad, los sistemas y las prácticas administrativos en todos los países de la UE para garantizar la conformidad y la calidad de los procedimientos de contratación pública que cuentan con Fondos EIE. El estudio ofrece recomendaciones específicas para mejorar la capacidad administrativa en cada Estado miembro.

29 a)

La Comisión señala que existe un grupo de trabajo a nivel nacional en la República Checa, que comprende la Oficina de contratación pública, el Ministerio de Desarrollo Regional (en su capacidad de coordinación) y otros organismos pertinentes, cuyo fin es armonizar la interpretación de las normas de contratación pública.

Respuestas de la Comisión

32

Las irregularidades notificadas por los Estados miembros a la Comisión a través del Sistema de Gestión de Irregularidades (SGI) no se utilizan exclusivamente para la preparación del informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude, sino que también se analizan por lo que se refiere al cierre del período de programación 2000-2006 y en el marco de las reuniones anuales de coordinación con las autoridades de auditoría.

Los datos comunicados también son utilizados a efectos del análisis de los riesgos, y en particular por los auditores de la Comisión para preparar las misiones y por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Asimismo, se facilitan a los auditores del Tribunal previa solicitud.

33

La OLAF recibe las irregularidades notificadas por los Estados miembros a través de la Comisión por medio del SGI. La Comisión destaca que la clasificación de una irregularidad notificada no es un acto definitivo y estático. El momento en que los Estados miembros clasifican los casos varía en función de la legislación, las prácticas nacionales y la política nacional en la materia. En algunos casos, se ha detectado cierta reticencia a clasificar demasiado pronto un caso como «fraude» debido a las posibles consecuencias en materia de responsabilidad previstas por la legislación nacional.

Por lo tanto, puede suceder que se modifique la clasificación de una irregularidad inicialmente no considerada como «presunto fraude» al hilo de la nueva información que se obtenga sobre el caso y de la evolución de los procedimientos correspondientes. Del mismo modo, un caso que inicialmente se haya clasificado como «presunto fraude» puede pasar a considerarse simple «irregularidad» a la luz, por ejemplo, de la decisión de los órganos jurisdiccionales o de los organismos y autoridades de investigación.

35

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 26 y 27.

38 b)

Los problemas de la contratación pública son un tema prioritario en Italia porque es la causa principal de las correcciones financieras del FEDER.

A la hora de abordar los puntos débiles es preciso realizar un inventario y un análisis de los errores de contratación pública.

39

Basándose en su análisis de 2011⁵, la Comisión ha adoptado medidas específicas para reducir estos riesgos y ayudar a los Estados miembros. En particular, se proporcionaron orientación y formación adicionales a las autoridades de gestión sobre los riesgos detectados, y se continuó con las medidas relativas a la oportuna aplicación de las correcciones financieras, los procedimientos de interrupción y suspensión, y las auditorías específicas en las áreas de mayor riesgo. Estas acciones se reunieron en un plan de acción en materia de contratación pública establecido en 2013 entre todas las DG de los Fondos EIE, la DGGROW y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para mejorar la aplicación de las normas de contratación pública.

44 a)

El objetivo de la información facilitada en los informes de control anuales es su uso para el proceso de fiabilidad de cada PO y no el análisis de los errores de contratación pública.

Véase también la respuesta de la Comisión al punto 39.

44 c)

Las cuestiones relativas a la contratación pública se debaten en el marco de las reuniones bilaterales con las autoridades de auditoría, cuando revisten importancia para el Estado miembro/los programas en cuestión.

5 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5 de octubre de 2011] y documento de trabajo elaborado por la DG Política Regional y Urbana sobre los principales resultados de la auditoría de la aplicación de las normas de contratación pública en los Estados miembros en los proyectos cofinanciados por el FEDER y el FC en virtud de la política de cohesión (CC/2011/08 EN).

46

Los servicios de la Comisión han desarrollado una herramienta informática denominada MAPAR (gestión de los procesos, actividades y recursos de la auditoría), que ya es operativa. Una de las funciones de este instrumento común para el FEDER, el FC y el FSE es la introducción y la clasificación de los resultados de auditoría por tipología de errores y, dentro de una categoría (por ejemplo, contratación pública), por subcategoría de resultados (ausencia de efecto incentivador, régimen no notificado, etc.).

Las Direcciones Generales REGIO y EMPL utilizarán MAPAR para hacer un seguimiento horizontal de los resultados de auditoría y actualizar regularmente un marcador del riesgo que permita mejorar la buena gestión de los fondos. Esto se aplica también a cualquier problema de la auditoría de la contratación pública detectado por la Comisión.

Por otra parte, la base de datos del SGI es una herramienta al servicio de los Estados miembros para que notifiquen las irregularidades detectadas, incluidas las relacionadas con la contratación pública. Esta base de datos será accesible a todos los servicios pertinentes de la Comisión.

47

En 2012, en el contexto de una auditoría temática sobre la verificación de la gestión, EMPL identificó infracciones específicas de las normas de contratación pública que no habían sido detectadas por los controles nacionales. El informe y sus conclusiones se debatieron con las autoridades nacionales en varias ocasiones.

Véase también la respuesta de la Comisión al punto 46.

48

El SGI se concibió para la notificación de irregularidades (fraudulentas y no fraudulentas, incluidas las relacionadas con la contratación pública) por parte de los Estados miembros a la Comisión.

En relación con las irregularidades en la contratación pública, el sistema SGI permite obtener información también a través de los campos de texto libre además de la de los campos estructurados. No obstante, la explotación de los datos depende de la calidad de la información y del nivel de detalle facilitado por las autoridades nacionales.

El sistema no fue concebido para facilitar, a través de campos totalmente estructurados, la información a la que alude el Tribunal.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 32 y 46.

49

La Comisión lleva tiempo tratando de solucionar esta cuestión, pero ahora la aborda de manera coordinada en el marco del plan de acción en materia de contratación pública.

La Comisión recuerda los documentos a que se hace referencia en el punto 39 (directrices sobre la prevención de errores y estudio del inventario de la capacidad administrativa).

51

El análisis de los errores en la contratación pública realizado por la Comisión se refleja también en la Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2013 [C(2013) 9527 final] relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública. Estas directrices constituyen una actualización de las orientaciones en vigor desde noviembre de 2007.

57

A finales de junio de 2015, la aplicación del plan de acción en materia de contratación pública seguía progresando. De un total de doce acciones, tres se han completado [según lo declarado por el Tribunal de Justicia en las letras a) a c)], siete están en curso de aplicación y dos todavía no se han iniciado, ya que fueron concebidas para su aplicación a largo plazo.

Se trata de las acciones a largo plazo número 11 (sistemas de gestión de la calidad de la contratación pública) y 12 (guía para las orientaciones) del **cuadro 2**.

58 a)

La Comisión tiene la intención de aprobar el plan de acción en materia de contratación pública a una escala más amplia y, posiblemente, a un nivel más alto en lo que se refiere a las partes interesadas.

58 b)

El grupo de trabajo se creó como subgrupo del grupo interservicios sobre el refuerzo de la capacidad de los Fondos en los Estados miembros más débiles, establecido a nivel de directores generales. Este grupo interservicios depende de la Secretaría General.

La Comisión considera que una cuestión técnica requiere un seguimiento técnico bajo la supervisión de los directores, quienes participan activamente en el grupo de trabajo de contratación pública siempre que es necesario.

Los directores de la DG REGIO y de la DG GROW se reúnen regularmente desde julio de 2014 y han debatido la posibilidad de celebrar reuniones periódicas al más alto nivel (Directores Generales y Comisarios).

60

En los últimos años, todos los comisarios se han referido a problemas de contratación pública y han instado a los Estados miembros a mejorar sus sistemas. De ello se han hecho eco en los últimos seis años los comisarios responsables de política regional durante sus audiencias para la aprobación de la gestión. Además, en sus respectivos informes anuales, todas las direcciones generales informan de las medidas adoptadas para combatir los problemas relacionados con la contratación pública e instan a los Estados miembros a mejorar sus sistemas.

La Comisión considera que los altos responsables de los servicios de la Comisión implicados (Direcciones Generales de los Fondos EIE y DG GROW) ponen en marcha y supervisan estrechamente todas las actividades de contratación pública.

61

En el contexto de las condiciones *ex ante* y de los acuerdos de asociación suscritos en 2014, se han adoptado 12 planes de acción para el período de programación 2014-2020⁶ que se evaluarán en 2016.

La Comisión está adoptando un enfoque proactivo de ayuda a los Estados miembros a través de la orientación, supervisión y apoyo (por ejemplo, mediante la asistencia técnica) en la aplicación de sus planes de acción nacionales relativos a las condiciones *ex ante* no cumplidas hasta finales de 2016. De esta forma, la Comisión desea reducir de forma preventiva el riesgo de una posible suspensión de los pagos a los PO después de 2016, aunque no descarta el uso de esta herramienta de suspensión si no se cumplen claramente los objetivos y metas del plan de acción.

63

La Comisión se remite a su respuesta a los puntos 60 y 61, y pone de relieve que la buena aplicación del marco legislativo y de programación común y/o específico aplicable tiene prioridad con respecto a la absorción.

71

La DG GROW también ha contestado a preguntas específicas planteadas por las autoridades nacionales y ha creado una herramienta informática, WIKI, en la que se cargan y se ponen a disposición de todas las autoridades nacionales preguntas y respuestas.

74

La Comisión tiene previsto ofrecer pautas a los Estados miembros para la redacción del informe de seguimiento que respondan a las necesidades de información de la Comisión.

76

La insuficiente eficacia de la verificación de la gestión de los controles de primer nivel constituye un motivo de gran preocupación para la Comisión (véase el informe anual de actividad de 2014 de la DG REGIO, página 50).

⁶ Para BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK y RO.

Un documento titulado «Orientaciones sobre las verificaciones de la gestión» fue debatido con los Estados miembros en 2014 y 2015 y se ha publicado en julio de 2015. Incluye una sección dedicada a las verificaciones de la contratación pública. El citado documento no forma parte del plan de acción en materia de contratación pública ya que se refiere a las verificaciones de la gestión de todo tipo.

80

A raíz de las disposiciones jurídicas del período de programación 2007-2013, el Reglamento permite la sustitución de los gastos irregulares por gastos subvencionables si estos últimos han sido objeto de controles por parte de las autoridades de gestión y auditoría. No obstante, las correcciones financieras pueden dar lugar a pérdidas de fondos para el Estado miembro al cierre del ejercicio, momento en que ya no es posible la sustitución de gastos a falta de una nueva solicitud de pago.

Para el período 2014-2020, y de conformidad con el artículo 145 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, la corrección financiera implicará una reducción neta de la ayuda también cuando exista una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de los sistemas no detectada y notificada por la autoridad de auditoría antes de la fecha de su detección por la Comisión o el Tribunal de Cuentas.

87

Como seguimiento de su Comunicación sobre contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública [COM(2013)453], la Comisión ha iniciado una serie de acciones para apoyar la implantación de la contratación electrónica:

- a nivel político, los objetivos por lo que se refiere a la implantación de la contratación pública electrónica figuran en el paquete de política global destinado a la realización del mercado único digital [COM(2015)192];
- la Comisión ha empezado los trabajos del Foro multilateral sobre la contratación pública electrónica (EXEP), que trabaja en el intercambio, la difusión y la aclaración de las mejores prácticas en los ámbitos de la gobernanza, la reglamentación y la interoperabilidad;

- la Comisión apoya el proyecto piloto eTendering de eSens, que permite la interoperabilidad transfronteriza. Un operador económico podrá utilizar un único soporte lógico para comunicar con varias soluciones eTendering a escala europea. Además, la Comisión empezó a utilizar el mecanismo Conectar Europa (MCE) para cubrir otros aspectos de la digitalización de la contratación pública, incluida la facturación electrónica y la simplificación;
- se están desplegando fondos de la UE a través del FEDER/FC o del FSE para ayudar a los Estados miembros a desarrollar las capacidades administrativas y las infraestructuras (incluido el desarrollo de plataformas de contratación electrónica) necesarias para la transición completa a la contratación pública electrónica.

89

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 26, 27 y 46.

91

Arachne se ha diseñado para ayudar a los Estados miembros en la verificación de la gestión y como una herramienta de alerta contra el fraude. Incluye una serie de indicadores de riesgo relacionados con la contratación pública, tales como: margen de tiempo entre la publicación del anuncio de licitación y la fecha de firma del contrato; número de ofertas descalificadas /número de ofertas recibidas; número de licitadores válidos; importe de los contratos adjudicados mediante procedimiento restringido o negociado, o mediante adjudicación directa/coste total del proyecto; número de cláusulas adicionales del contrato en comparación con la media por sector, y corrección financiera al procedimiento de contratación pública aplicado en el pasado en relación con el beneficiario.

En segundo lugar, Arachne identifica la implicación de los beneficiarios, los contratistas y los subcontratistas en los diferentes proyectos y programas y define los vínculos existentes entre las entidades que participan en la ejecución de un proyecto.

Respuestas de la Comisión

94

Hay que señalar que el Reglamento 2007-2013 no imponía obligación alguna a los Estados miembros de aplicar estrategias de lucha contra el fraude. Para el período de programación 2007-2013, los usuarios han acordado utilizar Arachne principalmente para poner a prueba el sistema. Por lo tanto, muchos Estados miembros decidieron enviar los datos de solo una parte de los PO que se encuentran bajo su responsabilidad. A mediados de 2015, otros cuatro Estados miembros enviaron datos para al menos un PO.

La Comisión prevé un crecimiento en el número de usuarios para el período 2014-2020, en el que Arachne puede convertirse en un instrumento eficaz para mitigar el riesgo de fraude.

Conclusiones y recomendaciones

97

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 26 y 27.

98

La Comisión ha venido abordando los errores en materia de contratación pública ya en anteriores períodos de programación. Los resultados de la auditoría contribuyeron a la elaboración de las primeras directrices sobre correcciones financieras emitidas en 2007.

Ahora la Comisión trata esta cuestión de forma más coordinada y exhaustiva en el marco del plan de acción en materia de contratación pública.

99

La Comisión ha tomado las medidas y planes de acción correctivos adecuados en los Estados miembros en los que las auditorías detectaron problemas. Su análisis contribuyó a la actualización en 2013 de las orientaciones para la determinación de las correcciones financieras por incumplimiento de las normas sobre contratación pública.

Por lo que se refiere al desarrollo de una base de datos sólida y exhaustiva de todas las irregularidades, la Comisión se remite a la respuesta dada en los puntos 32, 46 y 48, así como, en relación con los documentos elaborados, a la respuesta conjunta de la Comisión a los puntos 26 y 27.

Recomendación 1 a)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión estudiará la posibilidad de mejorar las funcionalidades de su SGI a fin de responder a las peticiones funcionales del Tribunal. Actualmente está en estudio la posible interoperabilidad entre el SGI, CED/ABAC y otras bases de datos de la Comisión.

Por otra parte, en lo que respecta a los errores detectados en sus propias auditorías, los servicios de la Comisión están empezando a utilizar una herramienta informática de auditoría común para el FEDER, el FC y el FSE, denominada MAPAR.

Por último, la Comisión prevé medidas adicionales para mejorar el análisis de los datos sobre contratación, en particular mediante el fomento de la recogida de tales datos y el desarrollo de una herramienta de análisis de datos para la detección precoz de anomalías de contratación reales o potenciales y una mejor comprensión de sus causas (más allá del ámbito de la cohesión).

Recomendación 1 b)

La Comisión acepta la recomendación y señala que está destinada a los Estados miembros.

El SGI ya proporciona a los Estados miembros una base de datos que puede utilizarse no solo para cumplir las obligaciones en materia de notificación de irregularidades, tal como se definen en los distintos reglamentos sectoriales, sino también para realizar análisis que pueden utilizarse para fines nacionales.

100

La Comisión emprendió acciones para abordar los problemas de la contratación pública con anterioridad a 2010. Los planes de acción de seguimiento de los resultados de las auditorías de la contratación pública se iniciaron ya en 2006 en varios Estados miembros. Además del análisis horizontal de los errores de la contratación pública, presentado en mayo de 2011 al Comité consultivo para los contratos públicos, la Comisión publicó en octubre de 2011 un documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 — actions taken by the Commission and the way forward».

El análisis realizado por la Comisión de los errores en la contratación pública se refleja también en la Decisión de la Comisión de 19 de diciembre de 2013 [C (2013) 9527 final], por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras por incumplimiento de las normas sobre contratación pública. Estas directrices constituyen una actualización de las orientaciones en vigor desde noviembre de 2007.

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión está adoptando un enfoque proactivo de ayuda a los Estados miembros a través de la orientación, supervisión y apoyo (por ejemplo, mediante la asistencia técnica) en la aplicación de sus planes de acción nacionales relativos a las condiciones *ex ante* no cumplidas hasta finales de 2016. De esta forma, la Comisión desea reducir de forma preventiva el riesgo de una posible suspensión de los pagos a los PO después de 2016, aunque no descarta el uso de esta herramienta de suspensión si no se cumplen claramente los objetivos y metas del plan de acción.

Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación. Los directores generales de las direcciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ya se reúnen periódicamente en el Comité de suspensión de las condiciones *ex ante*, al que está asociada la DG GROW⁷. Se seguirá aplicando un enfoque tanto preventivo (con la aplicación de los planes nacionales de acción por incumplimiento de las condiciones *ex ante*) como correctivo (con la suspensión de pagos) de forma estricta y coherente.

101

Las acciones del plan de acción en materia de contratación pública han sido ampliamente debatidas, modificadas y acordadas por representantes de todas las DG de los Fondos EIE, la DG GROW y el BEI. Fueron objeto de un debate constructivo en el seno del grupo de trabajo sobre la mejora de la contratación pública. Este grupo de trabajo se creó como subgrupo del grupo interservicios sobre el refuerzo de la capacidad de los fondos en los Estados miembros establecido a nivel de directores generales. Este grupo interservicios depende de la Secretaría General.

La aplicación del plan de acción en materia de contratación pública ha avanzado (véase la respuesta de la Comisión al punto 57). La Comisión tiene la intención de recabar una aprobación más amplia del plan de acción en materia de contratación pública y por niveles jerárquicos más altos.

Recomendación 3

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando con una mejor coordinación entre sus servicios a nivel de directores desde el verano de 2014.

La Comisión tiene previsto también conseguir un respaldo más generalizado del plan de acción de contratación pública por parte de sus servicios. También se prevé su aprobación a un nivel superior, como se indica en la respuesta de la Comisión a la recomendación 2.

102

Véanse también las respuestas de la Comisión a los puntos 100 y 101.

⁷ El Comité deberá coordinar y preparar las recomendaciones relativas a las decisiones de suspensión, incluida la preparación de proyectos de decisiones de suspensión, en aplicación de los artículos 19, apartado 5, y 142, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y del artículo 41 del Reglamento (UE) n° 1306/2013 (el «Reglamento horizontal» de la PAC) y facilitará a los directores generales de las cuatro direcciones generales de los Fondos EIE asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con el presente asunto.

Recomendación 4

La Comisión acepta esta recomendación, que se ha aplicado parcialmente, y apoya iniciativas que conduzcan a mejoras de la contratación pública.

Está previsto mantener contactos regulares entre los Comisarios responsables de los Fondos EIE y del mercado interior pertinentes en un formato aún por decidir. Este grupo podría invitar a las partes interesadas externas cuando lo considere útil. La Comisión también apoya la idea de contar con un liderazgo de alto nivel y señala que los directores de las DG REGIO y GROW se reúnen periódicamente desde julio de 2014. Las partes interesadas externas con experiencia ya han sido invitadas a este nivel.

103

La insuficiente eficacia de la verificación de la gestión de los controles de primer nivel constituye un motivo de gran preocupación para la Comisión. En el marco de su función supervisora, la Comisión está llevando a cabo desde 2010 auditorías específicas de las verificaciones de la gestión de programas de alto riesgo que han puesto de relieve que un gran número del importante nivel de errores resultante de estos riesgos podría pasar inadvertido o no ser detectado a tiempo por la autoridad de auditoría del programa. Estas auditorías conducen, en caso necesario, al establecimiento de planes de acción para corregir las deficiencias detectadas. También contribuyen a mejorar los sistemas de gestión y control para programas objeto de reservas, garantizando que los gastos pasados y futuros declarados a la Comisión son legales y regulares.

Un documento titulado «Orientaciones sobre las verificaciones de la gestión» fue debatido con los Estados miembros en 2014 y 2015, y se ha publicado en julio de 2015. Incluye una sección dedicada a las verificaciones de la contratación pública. Dicho documento no forma parte del plan de acción en materia de contratación pública ya que se refiere a las verificaciones de la gestión de todo tipo.

104

A raíz de las disposiciones jurídicas del período de programación 2007-2013, el Reglamento permite la sustitución de los gastos irregulares por gastos subvencionables si estos últimos han sido objeto de controles por parte de las autoridades de gestión y auditoría. No obstante, las correcciones financieras pueden dar lugar a pérdidas de fondos para el Estado miembro al cierre, cuando la sustitución de gastos ya no es posible a falta de una nueva solicitud de pago.

Para el período 2014-2020, y de conformidad con el artículo 145 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, la corrección financiera implicará una reducción neta de la ayuda también cuando exista una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de los sistemas no detectada y notificada por la autoridad de auditoría antes de la fecha de su detección por la Comisión o el Tribunal de Cuentas.

Recomendación 5

La Comisión acepta la recomendación y ya está tomando las medidas oportunas. Véase también la respuesta de la Comisión al punto 2.

La Comisión continuará imponiendo correcciones financieras cuando constate que los controles de primer nivel de los Estados miembros no son suficientemente eficaces. Cuando se detectan deficiencias importantes, se ejecutan medidas preventivas y correctoras, tales como planes de acción, interrupciones y correcciones financieras para garantizar la legalidad y la regularidad de los gastos, pasados y futuros, declarados a la Comisión. Los pagos no se reanudan hasta que se mejoran los sistemas y se lleva a cabo una estrecha supervisión tras la aplicación de las medidas correctoras para garantizar que los sistemas de gestión y control de los programas no se deterioran de nuevo.

Por lo que se refiere a infracciones continuadas de las Directivas sobre contratación pública, la Comisión seguirá aplicando los procedimientos de infracción siempre que sea necesario.

Respuestas de la Comisión

105

La Comisión apoya la contratación pública electrónica y el proyecto piloto eTendering de eSens sobre interoperabilidad transfronteriza.

Por lo que respecta al período de programación 2007-2013, no existía obligación alguna para los Estados miembros de aplicar las estrategias de lucha contra el fraude a través de herramientas de extracción de datos como Arachne (véase la respuesta de la Comisión al punto 94). La Comisión prevé un crecimiento en el número de usuarios en el período 2014-2020, en el que Arachne puede convertirse en un instrumento eficaz para mitigar el riesgo de fraude.

Recomendación 6 a)

La Comisión acepta la recomendación. Dado que la contratación pública electrónica mejora la transparencia, facilita las ofertas transfronterizas y el acceso de las pymes y simplifica los procedimientos administrativos, las Directivas de 2014 establecen una serie de obligaciones en materia de contratación pública electrónica y su correcta y rápida transposición constituye una prioridad para la Comisión.

Por lo que se refiere a las herramientas de extracción de datos, la Comisión está tomando las medidas recomendadas. Está promoviendo activamente la utilización por parte de las autoridades nacionales responsables de Arachne, una herramienta preventiva de calificación de riesgos que ha desarrollado. Esta herramienta puede aportar mejoras significativas en la verificación de la gestión, así como en la prevención y detección de los diferentes riesgos relacionados, por ejemplo, con los procedimientos de contratación pública, los conflictos de intereses o la concentración de subvenciones en operadores individuales. También puede ayudar a identificar los indicadores de alerta de sospecha de fraude. La Comisión es consciente y apoya la utilización de otras herramientas de extracción de datos comparables.

Recomendación 6 b)

La Comisión acepta la recomendación y señala que está destinada a los Estados miembros.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

El incumplimiento de las normas de contratación pública ha sido una fuente importante y constante de error. Los errores graves dieron lugar a una falta parcial o absoluta de competencia leal o a la adjudicación de contratos a licitadores que no habían presentado la oferta más ventajosa. Constatamos que la Comisión y los Estados miembros han empezado a abordar el problema, pero aún queda mucho por hacer y es necesario intensificar los esfuerzos.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones