



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

Dictamen 01/2024

(con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE)

**relativo a la propuesta
de Reglamento del Parlamento
Europeo y del Consejo por el
que se establece el Mecanismo
de Reforma y Crecimiento para
los Balcanes Occidentales
[Expediente interinstitucional
2023/0397 (COD)
de 8 de noviembre de 2023]**

Índice

	Apartados
Introducción	01-09
Contexto	01-03
Alcance y limitaciones del presente Dictamen	04-09
Alcance	04-07
Limitaciones	08-09
Observaciones específicas	10-56
Exposición de motivos	10-11
Evaluación de las necesidades de los países de los Balcanes Occidentales	10-11
Capítulo I – Disposiciones generales	12-19
Objetivos del mecanismo	12-14
Condiciones previas para el apoyo	15-19
Capítulo II – Financiación y ejecución	20-29
Un aumento en el presupuesto de la UE	22-23
Asignación de fondos	24-28
Excepciones al Reglamento Financiero y al Reglamento IVCDI	29
Capítulo III – Programas de reforma	30-45
Programas de reformas que deben presentar los países de los Balcanes Occidentales	30-36
Prefinanciación	37
Préstamos con condiciones muy favorables	38-42
Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales	43-45
Capítulo IV – Protección de los intereses financieros de la Unión	46-52
Derechos de auditoría del Tribunal	46-49
Sistemas nacionales de control interno y autoridades nacionales de auditoría	50-52
Capítulo V – Seguimiento, presentación de informes y evaluación	53
Capítulo VI – Disposiciones finales	54
Ficha de financiación legislativa	55-56

Observaciones finales

57-60

Anexos

Anexo I – Informes y dictámenes anteriores del Tribunal tomados en consideración para el presente Dictamen

Anexo II – Comparación de los objetivos de la propuesta y los del Reglamento IAP III

Anexo III — Acuerdos que habrán de celebrarse tras la entrada en vigor del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales

Anexo IV — Excepciones al Reglamento Financiero y al Reglamento IVCDCl

Anexo V — Visión general de la preparación de los países de los Balcanes Occidentales en el ámbito del control financiero

Introducción

Contexto

01 Desde el principio de la década de 2000, seis países de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo¹, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia) han aspirado a ser miembros de la UE. Uno de los requisitos para la adhesión es una economía de mercado en funcionamiento. Sin embargo, la convergencia económica de los Balcanes Occidentales con la UE se ha considerado insuficiente durante muchos años². Como parte del proceso de ampliación, la Unión ha apoyado financieramente el desarrollo socioeconómico de los países de los Balcanes Occidentales. Este apoyo se añade a otras formas de asistencia, que promueven reformas esenciales relacionadas con los valores de la UE y la adaptación al acervo legislativo de la UE. Para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, la UE pone a disposición de los países en fase de preadhesión más de 14 000 millones de euros (incluido el apoyo a Turquía) en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III).

02 El 8 de noviembre de 2023, la Comisión propuso establecer un **Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales** (la propuesta)³ como parte de un nuevo plan de crecimiento para la región⁴. Este Mecanismo proporcionaría un apoyo adicional de hasta **6 000 millones de euros** a los seis países de los Balcanes Occidentales entre 2024 y 2027. El nuevo plan de crecimiento se basa en las prioridades económicas establecidas en el Plan Económico y de Inversión presentado en 2020 y les da un nuevo impulso⁵.

¹ Esta denominación (utilizada en el presente Dictamen) se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

² COM(2023) 690, Comunicación de 2023 sobre la política de ampliación de la UE, 8.11.2023, p. 12.

³ COM(2023) 692, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2023, por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

⁴ COM(2023) 691, Nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales, 8.11.2023.

⁵ COM(2020) 641, Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales, 6.10.2020.

03 El objetivo del Mecanismo propuesto es «acelerar la integración económica regional, la integración progresiva en el mercado único de la Unión, la convergencia socioeconómica de las economías de los Balcanes Occidentales y la armonización con la legislación, las reglas, las normas, las políticas y las prácticas de la Unión con vistas a la adhesión a la Unión»⁶. Se espera que entre en funcionamiento en 2024, dependiendo del resultado del procedimiento legislativo.

Alcance y limitaciones del presente Dictamen

Alcance

04 La Comisión publicó la propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales el 8 de noviembre de 2023. La base jurídica de la propuesta son los artículos 212 y 322, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE, lo que significa que el Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) debe ser consultado en el marco del proceso legislativo. El Consejo presentó una solicitud formal de dictamen del Tribunal el 20 de diciembre de 2023 e invitó a presentarlo a más tardar el 9 de febrero de 2024. El Parlamento Europeo presentó su solicitud formal de dictamen el 25 de enero de 2024. El presente Dictamen cumple la formalidad de consulta.

05 En junio de 2023, la Comisión presentó una comunicación sobre la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2021-2027⁷ acompañada de una propuesta de modificación del Reglamento del MFP⁸. Esta última propuso, entre otras cosas, aumentar la financiación disponible en la rúbrica 6 del MFP «Vecindad y resto del mundo». Nos remitimos a estos documentos de la Comisión cuando lo consideramos apropiado.

06 El presente Dictamen se basa en una revisión de la propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales y de los documentos conexos, como la exposición de motivos y la ficha de financiación legislativa. Consultamos a la Dirección General (DG) de Política de

⁶ Considerando 9 de la propuesta.

⁷ COM(2023) 336, Comunicación de la Comisión, de 20 de junio de 2023, relativa a la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2021-2027.

⁸ COM(2023) 337, Propuesta de Reglamento del Consejo, de 20 de junio de 2023, por el que se modifica el Reglamento del marco financiero plurianual, 20.6.2023.

Vecindad y Negociaciones de Ampliación y a la DG Presupuestos de la Comisión. Complementamos nuestra revisión analizando documentos de investigación procedentes de fuentes como el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. El presente Dictamen tiene en cuenta varios informes especiales y dictámenes anteriores del Tribunal sobre el proceso de ampliación de la UE y la ayuda financiera a terceros países (véase el [anexo I](#)).

07 El dictamen expresa nuestra opinión sobre la propuesta legislativa y contribuye al procedimiento legislativo formulando sugerencias sobre cómo aclarar determinadas partes de la propuesta con el propósito de mejorar la gestión financiera de los fondos de la UE⁹.

Limitaciones

08 La Comisión propuso crear el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales sin preparar una evaluación de impacto, indicando en su exposición de motivos que esto se debía a «la urgencia política de la propuesta»¹⁰. Esto limitó nuestra capacidad para emitir un dictamen con pleno conocimiento de causa.

09 La Comisión tenía previsto publicar un documento analítico «en un plazo de tres meses a partir de la adopción de la iniciativa [...] en el que se presenten las pruebas subyacentes a la propuesta»¹¹, es decir, para el 8 de febrero de 2024. Sin embargo, cuando el Tribunal adoptó este Dictamen el 30 de enero de 2024, la Comisión aún no había publicado el documento. Por ello, no pudimos tenerlo en cuenta en nuestro Dictamen.

⁹ Dictámenes en la [Guía de nuestra metodología](#), pp. 27 y 28.

¹⁰ Exposición de motivos de la propuesta, p. 6.

¹¹ *Ibid* p. 6.

Observaciones específicas

Exposición de motivos

Evaluación de las necesidades de los países de los Balcanes Occidentales

10 La Comisión presentó la propuesta de creación del Mecanismo junto con una Comunicación sobre un nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales. En esta Comunicación, la Comisión destacó que la convergencia económica de los países de los Balcanes Occidentales con la UE no había sido satisfactoria¹², y en la propuesta la calificaba también como «insuficiente»¹³. Su PIB per cápita oscila entre el 30 % y el 50 % de la media de la UE. El objetivo del nuevo plan de crecimiento es «intensificar las reformas e inversiones a fin de acelerar el proceso de ampliación y el crecimiento de [las] economías [de los países de los Balcanes Occidentales]»¹⁴. Consta de cuatro pilares:

- 1) mejorar la integración económica con el mercado único de la UE;
- 2) impulsar la integración económica dentro de los Balcanes Occidentales a través del mercado regional común, una iniciativa económica acordada por los seis países de los Balcanes Occidentales en 2020;
- 3) acelerar las reformas fundamentales;
- 4) aumentar la asistencia financiera a través de un Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

11 El nuevo plan de crecimiento se basa en las prioridades económicas establecidas en el Plan Económico y de Inversión presentado en 2020 y les da un nuevo impulso¹⁵. La Comisión considera que el Mecanismo es el «elemento central» del plan¹⁶. La Comunicación de la Comisión sobre el plan de crecimiento explica por qué es necesario mejorar la convergencia de las economías de los Balcanes Occidentales con la UE.

¹² COM(2023) 691, Nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales, p. 1.

¹³ Exposición de motivos de la propuesta, p. 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Nuevo plan de crecimiento para los Balcanes Occidentales, p. 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales.

¹⁶ Exposición de motivos de la propuesta, p. 1.

También destaca varios beneficios que las medidas del plan de crecimiento y el Mecanismo propuesto aportarían a la región. Sin embargo, a falta de una evaluación de impacto o de un documento analítico (véanse los apartados [08](#) y [09](#)), no pudimos evaluar en qué medida es probable que los 6 000 millones de euros previstos de apoyo del Mecanismo contribuyan a la consecución de sus principales objetivos de acelerar la integración económica y la convergencia de las economías de los países de los Balcanes Occidentales con la UE.

Capítulo I – Disposiciones generales

Objetivos del mecanismo

12 Los objetivos generales conforme al artículo 3, apartado 1, son:

- a) acelerar la integración económica regional y la integración progresiva en el mercado único de la Unión;
- b) acelerar la convergencia socioeconómica de las economías de los beneficiarios con la Unión;
- c) acelerar la armonización con los valores, leyes, reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión con vistas a la adhesión a la Unión.

13 Los objetivos específicos enumerados en el artículo 3, apartado 2, corresponden en gran medida a varios de los definidos en el marco del IAP III¹⁷. La comparación de los objetivos del [anexo II](#) también muestra que el Mecanismo hace mayor hincapié en las reformas económicas de los países de los Balcanes Occidentales, la integración económica regional y la integración gradual en el mercado único de la UE¹⁸.

14 La propuesta de establecimiento del Mecanismo deja muchos aspectos importantes por definir en el contexto de acuerdos posteriores (es decir, el acuerdo en el marco del Mecanismo, los programas de reformas y los acuerdos de préstamo) que se celebrarán después de la entrada en vigor del Reglamento propuesto. Por ejemplo, solo los programas de reformas, que deben formular los Gobiernos de los países de los Balcanes Occidentales (véanse los apartados [30](#) a [36](#)), establecerán medidas detalladas

¹⁷ [Reglamento \(UE\) 2021/1529](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión.

¹⁸ Tal como se definen en el artículo 3, apartado 2, letras a), b), c) y d).

sobre cómo ejecutar los objetivos específicos mencionados¹⁹. En el *anexo III* se resumen los distintos acuerdos que deben celebrarse.

Condiciones previas para el apoyo

15 El artículo 5 define dos conjuntos de condiciones previas que deben cumplir los países para poder optar a la financiación:

- a) los países de los Balcanes Occidentales deben «[seguir] defendiendo y respetando mecanismos democráticos eficaces, incluido un sistema parlamentario multipartidista, y el Estado de Derecho, y [garantizar] el respeto de todas las obligaciones en materia de derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías»;
- b) Kosovo y Serbia deben «[participar] constructivamente en la normalización de sus relaciones».

16 La primera condición previa se refiere al progreso de los países en el ámbito de los «fundamentos» del proceso de ampliación²⁰. Esta disposición corresponde a otras similares para otros instrumentos de acción exterior. Constituye un criterio de admisibilidad para que los países beneficiarios reciban financiación en el marco del Mecanismo. La Comisión considera que los países de los Balcanes Occidentales cumplen estos principios generales.

17 La Comisión supervisa los avances hacia la consecución de estos «fundamentos» y, en su última comunicación sobre la ampliación de la UE, señaló que «varios países de la ampliación han registrado ciertos avances» en materia de derechos fundamentales. También indicó que «se han mantenido algunas tendencias negativas, como la persistencia de la violencia de género, y la libertad de los medios de comunicación ha seguido viéndose obstaculizada por intereses políticos y económicos, lo que debilita el control sobre las autoridades públicas, abre la puerta a injerencias extranjeras y mina la comunicación relativa a la UE»²¹. Además, los últimos informes de ampliación para los países de los Balcanes Occidentales²² muestran que su preparación en el ámbito del poder judicial y los derechos fundamentales variaba

¹⁹ Artículo 11, apartado 2, y artículo 13, apartado 1, de la propuesta.

²⁰ Conforme a la definición del artículo 3, apartado 2, letra i).

²¹ COM(2023) 690, Comunicación de 2023 sobre la política de ampliación de la UE, p. 9.

²² Comunicado de prensa de la Comisión sobre el [paquete de ampliación de 2023](#).

desde «cierto nivel de preparación» hasta «moderadamente preparados» para aplicar el acervo legislativo de la UE en este ámbito.

18 La segunda condición previa requiere un compromiso con vistas a la plena aplicación del [Acuerdo sobre la senda hacia la normalización de las relaciones entre Kosovo y Serbia](#) de febrero de 2023 y su anexo de aplicación. Sin embargo, el Consejo ha declarado recientemente que «lamenta la falta de aplicación de dicho Acuerdo por ambas partes»²³, así como de otros compromisos anteriores mencionados también en el artículo 5, apartado 1, de la propuesta. Esto ilustra uno de los retos futuros del Mecanismo.

19 Es importante que la Comisión siga supervisando el cumplimiento de ambas condiciones previas como parte de los informes anuales sobre la ampliación, tal como se prevé en el artículo 5, apartado 2, de la propuesta. Si un país incumple las condiciones, la Comisión puede decidir retener fondos. Sin embargo, para aclarar esta disposición, **la Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de utilizar la siguiente redacción para la última frase del artículo 5, apartado 2: «La Comisión podrá adoptar una decisión en la que concluya que no se cumplen algunas de estas condiciones previas y, ~~en particular,~~ **en tal caso, deberá** retener la liberación de los fondos [...]».

Capítulo II – Financiación y ejecución

20 Los recursos máximos previstos para el Mecanismo ascienden a 6 000 millones de euros para el período 2024-2027. El Mecanismo se financiará de la siguiente manera:

- a) 2 000 millones de euros de ayuda no reembolsable (subvenciones, provisiones para cubrir los préstamos y apoyo administrativo) en el marco de la rúbrica 6 del MFP «Vecindad y resto del mundo», como parte de la revisión del MFP 2021-2027²⁴;
- b) 4 000 millones de euros en forma de préstamos en condiciones muy favorables financiados mediante operaciones de empréstito en los mercados financieros (véanse los apartados [38](#) a [42](#)).

²³ [Conclusiones del Consejo sobre la ampliación](#), ref. 16707/23, 12.12.2023, punto 37.

²⁴ [COM\(2023\) 337](#), Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el marco financiero plurianual, artículo 1, apartado 5, y [anexo I](#).

21 Teniendo en cuenta que, para el actual MFP, la UE ha puesto a disposición de los países en fase de preadhesión más de 14 000 millones de euros (incluido el apoyo a Turquía) en el marco del IAP III, los importes que deben proporcionarse a través del Mecanismo representan un aumento sustancial de la financiación prevista para los países de los Balcanes Occidentales. Esto corresponde a un incremento estimado de más del 40 % de la ayuda disponible durante el período de financiación 2021-2027.

Un aumento en el presupuesto de la UE

22 Para financiar los 2 000 millones de euros de ayuda no reembolsable en el marco del Mecanismo, la Comisión propuso aumentar la rúbrica 6 del MFP. Este aumento forma parte de una revisión intermedia del MFP, que incluiría el aumento del límite máximo de la rúbrica 6 del MFP en 10 500 millones de euros (a precios corrientes)²⁵.

23 En lugar de aumentar la financiación en el marco del actual instrumento IAP III, la Comisión optó por la creación de un mecanismo independiente. Justificó esta elección destacando las diferencias con el IAP III, como el uso de un instrumento basado en los resultados, incluido el uso de una condicionalidad *ex ante* para determinar el acceso a la financiación, y el uso de dos tercios del mecanismo para préstamos. Asimismo, destacó la imposibilidad de reasignar fondos en el marco del IAP III²⁶.

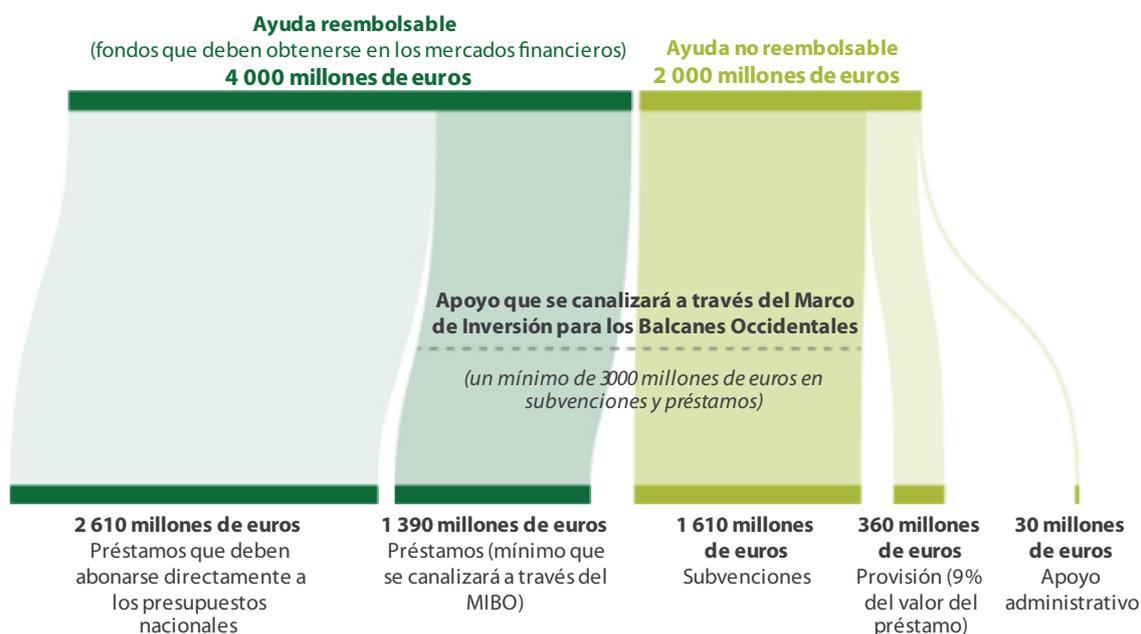
Asignación de fondos

24 El artículo 6 prevé la asignación de fondos, con un reparto global de dos tercios para los préstamos y un tercio para las ayudas no reembolsables (incluidas subvenciones, provisiones que respaldan los préstamos y otras formas de apoyo, así como la asistencia administrativa) (véase la *ilustración 1*).

²⁵ Comunicación sobre la evaluación intermedia del MFP 2021-2027, p. 7.

²⁶ Punto 1.5.5 de la ficha de financiación legislativa.

Ilustración 1 – Presupuesto del Mecanismo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta legislativa por la que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

25 Al menos el 50 % del total previsto de 6 000 millones de euros se canalizará a través del [Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales \(MIBO\)](#)²⁷. El MIBO es una plataforma de inversión internacional específica compuesta por la Comisión, instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo bilaterales de los Estados miembros de la UE y donantes bilaterales (véanse los apartados [43](#) a [45](#)).

26 De conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la propuesta, la Comisión fijaría los importes disponibles para cada país beneficiario utilizando una fórmula sucinta establecida en un anexo de la propuesta, combinando la proporción de población de un país beneficiario y su PIB per cápita²⁸. La ayuda en el marco del Mecanismo se prestará a los países beneficiarios en forma de «financiación no vinculada a los costes», tal como se establece en el artículo 125, apartado 1, letra a), del [Reglamento Financiero](#).

²⁷ Artículo 6, apartado 5, de la propuesta.

²⁸ Anexo al documento [COM\(2023\) 692](#), Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

27 El Mecanismo no sustituirá al apoyo prestado a los países de los Balcanes Occidentales en el marco del IAP III. Por el contrario, su objetivo es complementar otras formas de ayuda de la UE, como los programas bilaterales y regionales del IAP, así como los programas transfronterizos cofinanciados a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional²⁹. Sin embargo, dado que varios de los objetivos del Mecanismo propuesto son similares a los del IAP III (véanse el apartado **13** y el *anexo II*), es fundamental que la Comisión preste especial atención a la coordinación de la ayuda, tal como se indica en el artículo 4, apartado 3, de la propuesta.

28 Como condición previa para liberar fondos, el artículo 9, apartado 3, de la propuesta exige a la Comisión y a cada país de los Balcanes Occidentales que celebren acuerdos en el marco del Mecanismo y acuerdos de préstamo. Estos acuerdos serán jurídicamente vinculantes y establecerán obligaciones detalladas para los países beneficiarios. El artículo 9, apartado 4, impone la obligación de proteger los intereses financieros de la UE a través de estos acuerdos. El artículo 9, apartado 5, letra g), regula el acceso a los datos y la documentación del acuerdo en el marco del Mecanismo. Sin embargo, esta disposición sería más clara si se mencionara al Tribunal de Cuentas Europeo junto con la Comisión y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (véase el apartado **47**).

Excepciones al Reglamento Financiero y al Reglamento IVCDI

29 La totalidad de la propuesta contiene siete excepciones al Reglamento Financiero y una al Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (Reglamento IVCDI). La mayoría de las excepciones proporcionan al Mecanismo la flexibilidad necesaria para utilizar fondos no gastados en otro ejercicio y la posibilidad de canalizar una parte de los préstamos a través del MIBO. En el *anexo IV* se enumeran todas las excepciones.

²⁹ Reglamento (UE) 2021/1059, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

Capítulo III – Programas de reforma

Programas de reformas que deben presentar los países de los Balcanes Occidentales

30 Para recibir financiación, los Gobiernos de los países de los Balcanes Occidentales deben elaborar programas de reformas en los que se establezcan «las medidas clave que tiene[n] intención de adoptar durante el período 2024-2027 para acelerar la convergencia socioeconómica y la convergencia con la UE»³⁰. Los programas de reformas deben «[servir] de marco general para alcanzar los objetivos de este Mecanismo»³¹.

31 Los programas de reformas tendrán que incluir un conjunto de condiciones de pago relacionadas con las reformas previstas³². La Comisión evaluará los programas de reformas y los aprobará mediante una decisión de ejecución de la Comisión³³. Este procedimiento para crear los programas de reformas refuerza sin duda la implicación de los países. No obstante, también deja un margen considerable a los Gobiernos de los Balcanes Occidentales para diseñar las condiciones del desembolso. En la práctica, los programas de reformas forman parte de un proceso de consulta con la Comisión antes de su presentación por los países beneficiarios. Sin embargo, es importante señalar que la propuesta no permite explícitamente a la Comisión solicitar que los Gobiernos revisen o modifiquen los proyectos de los programas de reformas. Habida cuenta de los riesgos que se describen a continuación, **la Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de modificar el artículo 14 de manera que la Comisión no solo pueda *formular observaciones* sobre los proyectos de los programas de reformas, sino también exigir que los Gobiernos de los Balcanes Occidentales los *revisen o modifiquen* en consecuencia. Esta revisión estaría en consonancia con el proceso de aprobación de los programas transfronterizos en los que participan los países de los Balcanes Occidentales³⁴.

³⁰ Exposición de motivos de la propuesta, p. 2.

³¹ Considerando 24 de la propuesta.

³² Artículo 12, apartado 1, de la propuesta.

³³ Artículos 14 y 15 de la propuesta.

³⁴ Artículo 18, apartados 3 y 4, del [Reglamento \(UE\) 2021/1059](#), sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior.

32 Existe el riesgo de que las condiciones de desembolso que se definan en los programas de reformas no sean lo suficientemente ambiciosas y de que los indicadores subyacentes no sean suficientemente claros y mensurables. En 2022, en nuestro informe especial sobre el Estado de Derecho³⁵ concluimos que la acción de la UE había tenido un impacto global limitado en el avance de las reformas fundamentales del Estado de Derecho, que son una condición previa esencial en el proceso de ampliación de la UE. Recomendamos a la Comisión fijar objetivos estratégicos para cada país candidato estableciendo indicadores del impacto final y los hitos correspondientes en relación con las reformas fundamentales³⁶. Por este motivo, la Comisión debe poder exigir a los países que revisen o modifiquen las condiciones de desembolso y, en su caso, que incluyan dichos indicadores en los programas de reformas.

33 En informes especiales anteriores también señalamos que era difícil hacer sostenibles las reformas, sobre todo teniendo en cuenta la escasa capacidad administrativa de los países de los Balcanes Occidentales³⁷. La propuesta no aclara de qué manera la Comisión pretende garantizar que se mitigue este riesgo para la sostenibilidad. La propuesta solo presupone que el beneficiario «no ha revocado»³⁸ las medidas que había logrado satisfactoriamente. En el caso de las reformas fundamentales, la sostenibilidad es cada vez más pertinente, ya que también es una condición previa para la concesión de ayudas en el marco del Mecanismo, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la propuesta (véanse los apartados **15** a **19**).

34 Las solicitudes de pago que deben presentar los países beneficiarios dos veces al año tienen por objeto permitir a la Comisión comprobar que se han cumplido las condiciones pertinentes antes de desembolsar los fondos. Si la Comisión considera que los avances en las reformas no han sido satisfactorios, puede retener los importes correspondientes hasta que el país beneficiario haya cumplido las condiciones

³⁵ Informe Especial 01/2022: «Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales».

³⁶ Informe Especial 01/2022, Recomendación 1 – Reforzar el mecanismo para promover reformas del Estado de Derecho en el proceso de ampliación.

³⁷ Informe Especial 01/2022, apartado 32, e Informe Especial 21/2016, sobre la ayuda de preadhesión de la UE destinada al refuerzo de la capacidad administrativa en los Balcanes occidentales.

³⁸ Artículo 21, apartado 2, de la propuesta.

pertinentes³⁹. Cuando un país beneficiario no haya tomado las medidas necesarias en un plazo de 12 meses a partir de la evaluación negativa inicial (o de 24 meses durante el primer año de ejecución), la Comisión reducirá la ayuda global proporcionalmente a la parte correspondiente a las condiciones de pago pertinentes (incluida la parte que ha de canalizarse a través del MIBO)⁴⁰.

35 Acogemos con satisfacción el hecho de que la Comisión haya aumentado el uso de la condicionalidad para la financiación a través del Mecanismo. Este nuevo enfoque corresponde a nuestra recomendación anterior de que la Comisión refuerce el instrumento para promover las reformas en el proceso de ampliación⁴¹. Según la propuesta, si un país no cumple las condiciones de pago, la Comisión puede redistribuir la totalidad o parte de la financiación a los demás países beneficiarios⁴². Esto crea un incentivo aún mayor para que los países de los Balcanes Occidentales emprendan reformas. Sin embargo, no está claro el significado real del «cumplimiento satisfactorio» de las condiciones con arreglo al artículo 21, apartado 2. Tampoco está claro cuál es el criterio para activar la «liberación total o parcial de los fondos»⁴³. Por lo tanto, la **Comisión debería considerar** la posibilidad de elaborar unas orientaciones internas para evaluar el cumplimiento satisfactorio de las condiciones de pago definidas en los programas de reformas. Esas orientaciones deberían abordar también cualquier posible reversión de las condiciones previamente cumplidas.

36 Por último, la Comisión podrá reducir la ayuda que deba desembolsarse si se detectan casos o existen serias sospechas de irregularidades, fraude, corrupción y conflictos de intereses que no haya corregido el país beneficiario⁴⁴. La Comisión también puede basar esta decisión en la información facilitada por la OLAF. Sin embargo, los informes del Tribunal no se mencionan en este contexto. Por lo tanto, la **Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de citar explícitamente los informes del Tribunal al final del artículo 21, apartado 7.

³⁹ Artículo 21, apartado 4, de la propuesta.

⁴⁰ Artículo 21, apartado 5, de la propuesta.

⁴¹ Informe Especial 01/2022, Recomendación 3 – Reforzar el uso de la condicionalidad en el IAP III.

⁴² Artículo 21, apartado 8, y considerandos 19 y 39 de la propuesta.

⁴³ Artículo 12, apartado 1, de la propuesta.

⁴⁴ Artículo 21, apartado 7, de la propuesta.

Prefinanciación

37 Tras la presentación de los programas de reformas, los países de los Balcanes Occidentales podrán solicitar un pago de prefinanciación⁴⁵. Si se cumplen unas condiciones específicas establecidas en el artículo 20, podrían recibir una prefinanciación de hasta el 7 % de la ayuda total a su disposición en el marco del Mecanismo. Esto podría representar hasta 390 millones de euros de prefinanciación.

Préstamos con condiciones muy favorables

38 El Mecanismo propuesto asignaría 4 000 millones de euros en préstamos para los países de los Balcanes Occidentales. La Comisión financiaría los préstamos tomando prestados los fondos necesarios en los mercados de capitales o en entidades financieras, aplicando al mismo tiempo la *estrategia de financiación diversificada* establecida en 2022 por la UE como método general de empréstito⁴⁶. Los préstamos se concederían en condiciones muy favorables, con un reembolso del principal que no se iniciaría antes de 2034 y una duración máxima de 40 años⁴⁷. Esto significa que su plazo de vencimiento sería incluso más largo que el de los préstamos a 35 años concedidos a Ucrania en 2023⁴⁸.

39 Es importante señalar que los préstamos propuestos en el marco del Mecanismo representarían un aumento sustancial en comparación con los importes prestados a los países de los Balcanes Occidentales en el marco de MFP anteriores. La *ilustración 2* compara los préstamos anteriores y los propuestos en la actualidad.

⁴⁵ Artículo 20 de la propuesta.

⁴⁶ Véase también nuestro [Dictamen 07/2022](#) sobre la estrategia de financiación diversificada.

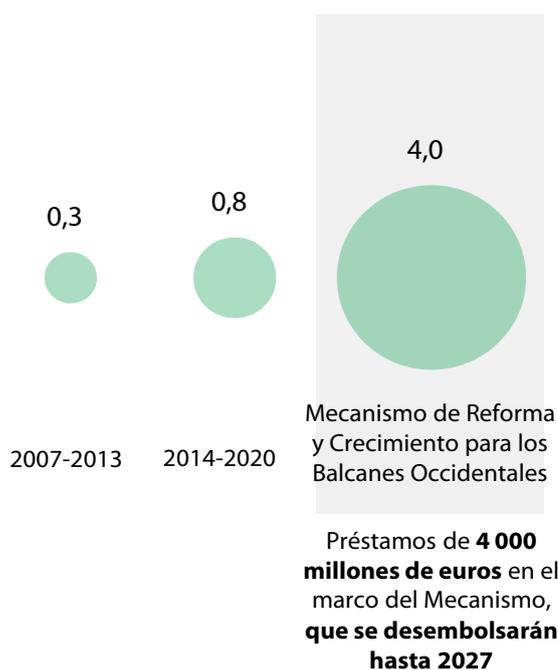
⁴⁷ Considerando 36 y artículo 17 de la propuesta.

⁴⁸ Considerando 27 del [Reglamento \(UE\) 2022/2463](#), de 14 de diciembre de 2022, por el que se establece un instrumento para prestar apoyo a Ucrania en 2023 (ayuda macrofinanciera +).

Ilustración 2 – Ayuda macrofinanciera y préstamos propuestos en el marco del Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales

Préstamos disponibles para los seis países de los Balcanes Occidentales

(miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD\(2023\) 244](#) que acompaña al Informe de la Comisión sobre la ejecución de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2022 (anexo 1), y a partir de la [propuesta para establecer el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales](#).

40 Tal como exige el artículo 211, apartado 1, del Reglamento Financiero, los préstamos propuestos estarían respaldados por una provisión que se pagaría al fondo de provisión común de la UE. El artículo 18, apartado 1, de la propuesta fija la tasa de provisión en el 9 % del valor del préstamo. Esto corresponde a la tasa de provisión estándar establecida en el artículo 31, apartado 5, del [Reglamento IVDCI](#) para la ayuda macrofinanciera y a la tasa aplicada anteriormente a los préstamos a terceros países. La provisión se pagaría con cargo a la parte de subvención del Mecanismo, por un importe total de 360 millones de euros (véase la [ilustración 1](#) anterior). El artículo 18, apartado 1, de la propuesta también permite a la Comisión acumular la provisión gradualmente a lo largo del tiempo a medida que se desembolsen los préstamos.

41 En nuestros dictámenes anteriores, criticamos a la Comisión por no haber establecido una provisión para los préstamos concedidos a Ucrania y destacamos los riesgos de garantizar los préstamos directamente con cargo al presupuesto de la UE⁴⁹. Por lo tanto, acogemos con satisfacción la decisión de la Comisión de proponer el enfoque estándar de respaldar los préstamos a los países de los Balcanes Occidentales con una provisión del 9 %.

42 El artículo 18, apartado 2, también exige a la Comisión que revise la tasa de provisión «al menos cada tres años». Para ello, la Comisión estaría facultada para adoptar actos delegados (véase el apartado 54). La frecuencia de revisión de la tasa de provisión se ajusta a los requisitos establecidos en el artículo 211, apartado 1, del Reglamento Financiero. Sin embargo, dado que está previsto que el Mecanismo opere hasta el final de 2028, en la práctica la Comisión solo reevaluaría la tasa de provisión una vez durante su período de vigencia.

Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales

43 Al menos la mitad de todos los fondos del Mecanismo, es decir, al menos 3 000 millones de euros, se canalizarían a través del MIBO. Este marco está en vigor desde 2009 y es una plataforma financiera conjunta de la Comisión Europea, organizaciones financieras, Estados miembros de la UE y Noruega destinada a reforzar la cooperación en las inversiones de los sectores público y privado para el desarrollo socioeconómico de la región y contribuir a la integración europea de los Balcanes Occidentales⁵⁰. Los países beneficiarios participan en esta plataforma en calidad de observadores. La Comisión Europea se encarga de la secretaría del MIBO y, en la actualidad, las instituciones financieras internacionales participantes son las siguientes:

- 1) Banco de Desarrollo del Consejo de Europa;
- 2) Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD);

⁴⁹ [Dictamen 07/2022](#) sobre una estrategia de financiación diversificada, en particular apartados 15 a 17, y [Dictamen 03/2023](#) sobre el Mecanismo para Ucrania, apartados 38 a 45 y 76.

⁵⁰ Comunicado de prensa — La Comisión Europea anuncia un paquete de inversión adicional de 680 millones de euros para los Balcanes Occidentales en el marco del Plan Económico y de Inversión, 13.12.2023.

- 3) Banco Europeo de Inversiones (BEI) y Fondo Europeo de Inversiones;
- 4) Grupo del Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional;
- 5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (banco alemán de desarrollo);
- 6) *Agence Française de Développement* (agencia francesa de desarrollo).

44 De conformidad con el artículo 6, apartado 5, de la propuesta, la financiación canalizada a través del MIBO incluiría todas las subvenciones disponibles en el marco del Mecanismo (alrededor de 1 600 millones de euros) y al menos 1 400 millones de euros en préstamos (véase la *ilustración 1*). El artículo 19, apartado 1, especifica además que esta financiación daría apoyo a las «inversiones en infraestructuras». Para poner en perspectiva la financiación prevista de 3 000 millones de euros, es importante señalar que la Comisión aportó alrededor de 2 940 millones de euros en subvenciones del IAP al MIBO para inversiones en infraestructuras entre 2009 y 2023 (de los cuales 1 590 millones de euros en 2021-2023 en el marco del IAP III).

45 Es importante señalar que la financiación a través del MIBO se liberaría gradualmente en función de los avances de los países en las reformas establecidas en los programas de reformas⁵¹. Cada seis meses, con cada decisión por la que se autorice la liberación de fondos (tal como se establece en el artículo 21, apartado 3, de la propuesta), la Comisión también decidiría la proporción de los pagos puestos a disposición a través del MIBO o de los presupuestos nacionales de los países de los Balcanes Occidentales.

Capítulo IV – Protección de los intereses financieros de la Unión

Derechos de auditoría del Tribunal

46 La propuesta insiste en la necesidad de reforzar los sistemas de auditoría y control en los países de los Balcanes Occidentales. También reconoce explícitamente los derechos de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo (derivados de los artículos 285 y 287 del TFUE) en relación con los fondos gastados en el marco del Mecanismo. En particular, el artículo 9, apartado 4, de la propuesta establece que el acuerdo en el marco del Mecanismo, los acuerdos de préstamo y los acuerdos celebrados con personas o entidades que reciban los fondos «garantizarán el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 129 [del Reglamento

⁵¹ Artículo 19, apartados 5, 6 y 7 de la propuesta.

Financiero relativas a la cooperación para la protección de los intereses financieros de la Unión]». Sin embargo, algunas disposiciones de la propuesta podrían aclararse en mayor medida.

Acceso a la documentación en virtud del acuerdo en el marco del Mecanismo

47 En primer lugar, el artículo 9 impone la obligación de proteger los intereses financieros de la UE a través del acuerdo en el marco del Mecanismo que se celebrará con cada país beneficiario. En particular, el acuerdo en el marco del Mecanismo establecerá disposiciones detalladas en relación con «el compromiso del beneficiario de avanzar hacia unos sistemas de control más eficientes y eficaces [...]»⁵² y con «la gestión, el control, la supervisión, el seguimiento, la evaluación, la presentación de informes y la auditoría en el marco del Mecanismo, así como las revisiones de sistemas, las investigaciones, las medidas de lucha contra el fraude y la cooperación»⁵³. Sin embargo, como se explica en el apartado **28**, el artículo 9, apartado 5, letra g), relativo al acceso a los datos y la documentación, sería más claro si mencionara al Tribunal de Cuentas Europeo junto con la Comisión y la OLAF. Por lo tanto, para evitar malentendidos sobre los derechos de auditoría del Tribunal, **la Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de mencionar explícitamente al Tribunal en el artículo 9, apartado 5, letra g).

Acceso a la documentación en el marco del MIBO

48 Como se ha indicado anteriormente, al menos la mitad de la financiación del Mecanismo (incluidas todas las subvenciones) se canalizaría a través de un fondo conjunto creado en el marco del MIBO y administrado por el BERD y el BEI. Estos importes se ejecutarían en régimen de *gestión indirecta* con las instituciones financieras internacionales, tal como se establece en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero. Las condiciones generales del fondo conjunto otorgan explícitamente al Tribunal de Cuentas Europeo derechos de auditoría, incluido el acceso a la documentación y el derecho a realizar visitas sobre el terreno según proceda⁵⁴. No obstante, cabe señalar que, en el pasado, una de las seis instituciones financieras participantes en el MIBO dificultó el acceso a la documentación que el

⁵² Artículo 9, apartado 5, letra a), de la propuesta.

⁵³ Artículo 9, apartado 5, letra c), de la propuesta.

⁵⁴ Condiciones generales del Fondo Conjunto Europeo para los Balcanes Occidentales, modificadas por última vez el 6.9.2023, punto 5.11. Apartado «Comission Scrutiny», p. 35.

Tribunal de Cuentas Europeo necesitaba para llevar a cabo su trabajo de auditoría correctamente⁵⁵.

Derechos de auditoría relacionados con los acuerdos de préstamo

49 El artículo 22, apartado 2, letra d), de la propuesta establece que el acuerdo en el marco del Mecanismo debe establecer la obligación de los países beneficiarios de «autorizar expresamente a la Comisión, a la OLAF, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, a la Fiscalía Europea a ejercer sus derechos». Sin embargo, al contrario del artículo 9, apartado 4, de la propuesta, que impone la obligación de proteger los intereses financieros de la UE, el artículo 22, apartado 2, no menciona explícitamente los acuerdos de préstamo. En aras de la claridad y la coherencia, y con el fin de evitar cualquier malentendido sobre los derechos de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo, **la Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de hacer referencia a los acuerdos de préstamo junto con el acuerdo en el marco del Mecanismo en el artículo 22, apartado 2.

Sistemas nacionales de control interno y autoridades nacionales de auditoría

50 En el caso de los préstamos pagados directamente a los presupuestos nacionales, la Comisión se basaría en los sistemas de control interno existentes de los países de los Balcanes Occidentales⁵⁶. Este enfoque está en consonancia con el IAP III, en virtud del cual una parte de los fondos de la UE se ejecuta en régimen de *gestión indirecta* (excepto en Bosnia y Herzegovina y Kosovo) con una estructura institucional definida en los acuerdos marco de colaboración financiera celebrados con los países⁵⁷. El Reglamento propuesto requiere a las entidades nacionales que mantengan «un diálogo periódico con el Tribunal de Cuentas Europeo, la OLAF y, cuando proceda, la Fiscalía Europea»⁵⁸.

51 Acogemos con satisfacción el hecho de que la Comisión haya optado por una estructura institucional asentada. Sin embargo, los últimos informes sobre la ampliación, de noviembre de 2023, señalaron que la preparación de los países de los

⁵⁵ Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2018, 8.10.2019, recuadro 6, p. 285

⁵⁶ Artículo 23, apartado 1, de la propuesta.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, el [Acuerdo Marco de Colaboración Financiera](#) entre la Comisión Europea y la República de Albania, en particular sus artículos 10, 11 y 50.

⁵⁸ Artículo 23, apartado 3, de la propuesta.

Balcanes Occidentales en el ámbito de la gestión financiera variaba entre «cierto nivel de preparación» y «moderadamente preparados» (véase el [anexo V](#)). Tampoco está claro a qué entidades se refiere exactamente la expresión *autoridades nacionales de auditoría* en el artículo 23. La Comisión nos informó de que esta disposición se refiere a la Oficina (Servicio) Nacional/Estatal de Auditoría encargada de auditar los presupuestos nacionales y no a las autoridades de auditoría del IAP establecidas para la gestión indirecta de los fondos del IAP.

52 Es importante señalar que el Mecanismo tiene por objeto reforzar los sistemas de auditoría y control de los países de los Balcanes Occidentales. El artículo 23, apartado 1, establece que «Los programas de reformas darán prioridad, en los primeros años de su aplicación, a las reformas relacionadas con el capítulo de negociación 32, en particular sobre la gestión de las finanzas públicas y el control interno», así como a otras medidas, como la lucha contra el fraude, la corrupción y la delincuencia organizada. Sin embargo, la propuesta sería aún más precisa si estas prioridades también se indicaran claramente en el artículo 13, sobre el contenido de los programas de reformas (véanse los apartados [30](#) a [36](#)). **Por consiguiente, la Comisión y los legisladores deberían considerar** la posibilidad de hacer referencia a estas prioridades en el artículo 13, apartado 1, de la propuesta.

Capítulo V – Seguimiento, presentación de informes y evaluación

53 El artículo 24 de la propuesta exige a la Comisión que supervise la ejecución del Mecanismo y elabore informes anuales sobre los avances realizados. Asimismo, especifica que los indicadores utilizados para el seguimiento del Mecanismo deben ser «coherentes, en la medida de lo posible, con los indicadores institucionales clave incluidos en el marco de resultados del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP III), en el marco de medición de resultados del FEDS+ y en el MIBO»⁵⁹. La utilización de indicadores coherentes con los definidos en el [Reglamento IAP III](#) tiene la ventaja de alinear el Mecanismo con otras ayudas de preadhesión. También permitiría agregar los resultados y facilitar el seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos del Mecanismo. Además, el artículo 25 de la propuesta exige que la Comisión lleve a cabo una evaluación *ex post* del Mecanismo entre 2028 y 2031.

⁵⁹ Artículo 13, apartado 2, de la propuesta.

Capítulo VI – Disposiciones finales

54 El artículo 26 otorga a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados a fin de modificar la tasa de provisión para préstamos, tal como se prevé en el artículo 18, apartado 3, de la propuesta. Como se indica en el apartado **42**, la Comisión solo reevaluaría la tasa de provisión una vez durante el período de vigencia del Mecanismo.

Ficha de financiación legislativa

55 La ficha de financiación legislativa prevé un aumento de los recursos administrativos y humanos del Mecanismo. Muestra que los costes administrativos ascenderían a un total de 34 millones de euros para el período 2024-2027⁶⁰. De este importe, 4 020 000 euros se contabilizarían en la rúbrica 7 del MFP «Administración pública europea».

56 Los recursos humanos necesarios para la Comisión se han estimado en veinticuatro equivalentes a tiempo completo compuestos por seis funcionarios y agentes temporales, y dieciocho puestos ocupados mayoritariamente por agentes contractuales. De estos veinticuatro miembros del personal, nueve se desplegarían en las delegaciones de la UE en los países de los Balcanes Occidentales.

⁶⁰ Ficha de financiación legislativa, p. 52.

Observaciones finales

57 Uno de los requisitos para la adhesión es una economía de mercado en funcionamiento. Sin embargo, la convergencia económica entre los países de los Balcanes Occidentales y la UE se ha considerado insuficiente desde hace muchos años. La Comisión propuso establecer el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales a fin de impulsar su crecimiento económico y aumentar la convergencia hacia el nivel medio de ingresos de los Estados miembros de la UE. El Mecanismo propuesto proporcionaría hasta 6 000 millones de euros de apoyo, con 2 000 millones de euros en ayudas no reembolsables y 4 000 millones de euros en préstamos. Los importes representan un aumento sustancial —estimado en más del 40 %— de la financiación prevista para los países de los Balcanes Occidentales durante el período de financiación 2021-2027. Dado que varios de los objetivos del Mecanismo propuesto son similares a los del IAP III, es fundamental que la Comisión preste especial atención a la coordinación de la ayuda. La propuesta prevé respaldar los préstamos con una provisión del 9 %. Se trata de la tasa de provisión estándar para los préstamos a terceros países a fin de proteger el presupuesto de la UE frente a posibles pérdidas.

58 La propuesta introduce una condicionalidad más estricta para la financiación en el marco del Mecanismo, vinculando los pagos al cumplimiento de las condiciones que se establezcan en los programas de reformas. Sin embargo, la propuesta deja sin definir muchos aspectos que habrán de precisarse en el marco de acuerdos posteriores que se celebrarán después de la entrada en vigor del Reglamento por el que se establece el Mecanismo. En particular, los programas de reformas que presenten los Gobiernos de los Balcanes Occidentales en consulta con la Comisión deberán definir condiciones claras para el desembolso de la ayuda.

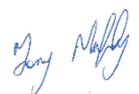
59 La Comisión se basaría en un marco asentado para la cooperación con los países de los Balcanes Occidentales. Al menos la mitad de los fondos del Mecanismo (incluidas todas las subvenciones) se canalizarían a través del MIBO, una plataforma de inversión que existe desde 2009. En el caso de los préstamos canalizados a través de los presupuestos nacionales, la Comisión se basaría principalmente en los sistemas de control interno de los países beneficiarios para proteger los intereses financieros de la UE. Sin embargo, las autoridades de algunos de los países tienen escasa capacidad administrativa. Por lo tanto, es importante que el Mecanismo dé prioridad a las reformas en el ámbito del control financiero en los primeros años de ejecución.

60 Como resultado de nuestra revisión de la propuesta legislativa, sugerimos que **la Comisión y los legisladores consideren** la posibilidad de:

- aclarar el procedimiento para la retención de los fondos si un país beneficiario incumple una condición previa para la financiación (véase el apartado **19**);
- permitir a la Comisión solicitar a los Gobiernos de los Balcanes Occidentales que revisen o modifiquen los programas de reformas (véase el apartado **31**);
- desarrollar unas orientaciones internas para evaluar el cumplimiento satisfactorio de las condiciones de pago definidas en los programas de reformas (véase el apartado **35**);
- citar explícitamente los informes del Tribunal entre los documentos que podrían constituir la base de la decisión de la Comisión de reducir la ayuda (véase el apartado **36**);
- aclarar los derechos del Tribunal a acceder a los datos y la documentación en virtud del acuerdo en el marco del Mecanismo con el fin de armonizarlos con los de la Comisión y la OLAF (véase el apartado **47**);
- mencionar explícitamente los acuerdos de préstamo en el artículo 22 sobre la protección de los intereses financieros de la UE (véase el apartado **49**);
- mencionar las reformas prioritarias en el ámbito del control financiero en el artículo 13 de la propuesta, que regula el contenido de los programas de reformas (véase el apartado **52**).

El presente Dictamen ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 30 de enero de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Informes y dictámenes anteriores del Tribunal tomados en consideración para el presente Dictamen

Informes especiales sobre países en fase de preadhesión y el proceso de ampliación de la UE

Informe Especial 01/2022	Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales Pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales
Informe Especial 27/2018	El Mecanismo para los refugiados en Turquía Un apoyo útil, pero se necesitan mejoras para optimizar el uso de los recursos
Informe Especial 07/2018	Ayuda de preadhesión de la UE a Turquía Solo resultados limitados hasta la fecha
Informe Especial 21/2016	Ayuda de preadhesión de la UE destinada al refuerzo de la capacidad administrativa en los Balcanes occidentales Una fiscalización de síntesis
Informe Especial 20/2016	Refuerzo de la capacidad administrativa de Montenegro Aunque hay avances, se necesitan mejores resultados en muchos ámbitos clave
Informe Especial 11/2016	Refuerzo de la capacidad administrativa en la antigua República Yugoslava de Macedonia Limitados progresos en un contexto difícil
Informe Especial 19/2014	Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia
Informe Especial 18/2012	Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho
Informe Especial 14/2011	¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?

Publicaciones del Tribunal sobre préstamos a terceros países

Dictamen 03/2023	Dictamen relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo para Ucrania [2023/0200 (COD)]
Informe Anual relativo al ejercicio 2022	Informes anuales relativos al ejercicio 2022
Informe Especial 05/2023	El panorama financiero de la UE Un mosaico que exige un mayor grado de simplificación y de rendición de cuentas
Dictamen 07/2022	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 en lo que respecta al establecimiento de una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito [2022/0370(COD)]

Anexo II – Comparación de los objetivos de la propuesta y los del Reglamento IAP III

Objetivos de la propuesta	Objetivos del Reglamento IAP III
<p><u>I. Objetivos generales</u> (de conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la propuesta)</p>	<p><u>I. Objetivo general del IAP III</u> (de conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento IAP)</p>
<p>Los objetivos generales del Mecanismo serán:</p> <p>a) acelerar la integración económica regional y la integración progresiva en el mercado único de la Unión;</p> <p>b) acelerar la convergencia socioeconómica de las economías de los beneficiarios con la Unión;</p> <p>c) acelerar la armonización con los valores, leyes, reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión con vistas a la adhesión a la Unión.</p>	<p>El IAP III tendrá como objetivo general apoyar a los beneficiarios enumerados en el anexo I en la adopción y la aplicación de las reformas políticas, institucionales, jurídicas, administrativas, sociales y económicas que necesitan para respetar los valores de la Unión y adaptarse gradualmente a las reglas, normas, políticas y prácticas de la Unión («acervo») con vistas a su futura adhesión, contribuyendo así a la estabilidad, seguridad, paz y prosperidad comunes.</p>
<p><u>II. Objetivos específicos</u> (de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la propuesta)</p>	<p><u>II. Objetivos específicos</u> (artículo 3, apartado 2, del Reglamento IAP)</p>
<p>a) acelerar la transición de los beneficiarios a economías sostenibles e inclusivas, capaces de resistir las presiones competitivas del mercado único de la Unión y a un entorno de inversión estable;</p>	<p>a) fortalecer el Estado de Derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive mediante la promoción de un poder judicial independiente, el refuerzo de la seguridad y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, el respeto del Derecho internacional, la libertad de los medios de comunicación y de cátedra, y un entorno propicio para la sociedad civil; promover la no discriminación y la tolerancia; garantizar el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y la promoción de la igualdad de género, y mejorar la gestión de la migración, incluida la gestión de las fronteras y hacer frente a la migración irregular, así como dar respuesta a la migración forzada;</p>
<p>b) impulsar la integración económica regional, en particular avanzando en la creación del mercado regional común;</p>	<p>b) reforzar la eficacia de la administración pública y apoyar la transparencia, las reformas estructurales y el buen gobierno a todos los niveles, inclusive en los ámbitos de la adjudicación de contratos públicos y las ayudas estatales;</p>
<p>c) impulsar la integración económica de los beneficiarios en el mercado único de la Unión;</p>	<p>c) conformar las reglas, normas, políticas y prácticas de los beneficiarios enumerados en el anexo I en consonancia con las de la Unión y reforzar la cooperación regional, la reconciliación y las relaciones de buena vecindad, así como los contactos interpersonales y la comunicación estratégica;</p>
<p>d) apoyar la integración económica regional y una mayor integración en el mercado único de la UE mediante la mejora de la conectividad en la región en consonancia con las redes transeuropeas;</p>	<p>d) reforzar la cohesión y el desarrollo económico y social, prestando especial atención a la juventud, inclusive mediante políticas de educación y empleo de calidad, el apoyo a la inversión y el desarrollo del sector privado, centrándose en las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como en la agricultura y el desarrollo rural;</p>

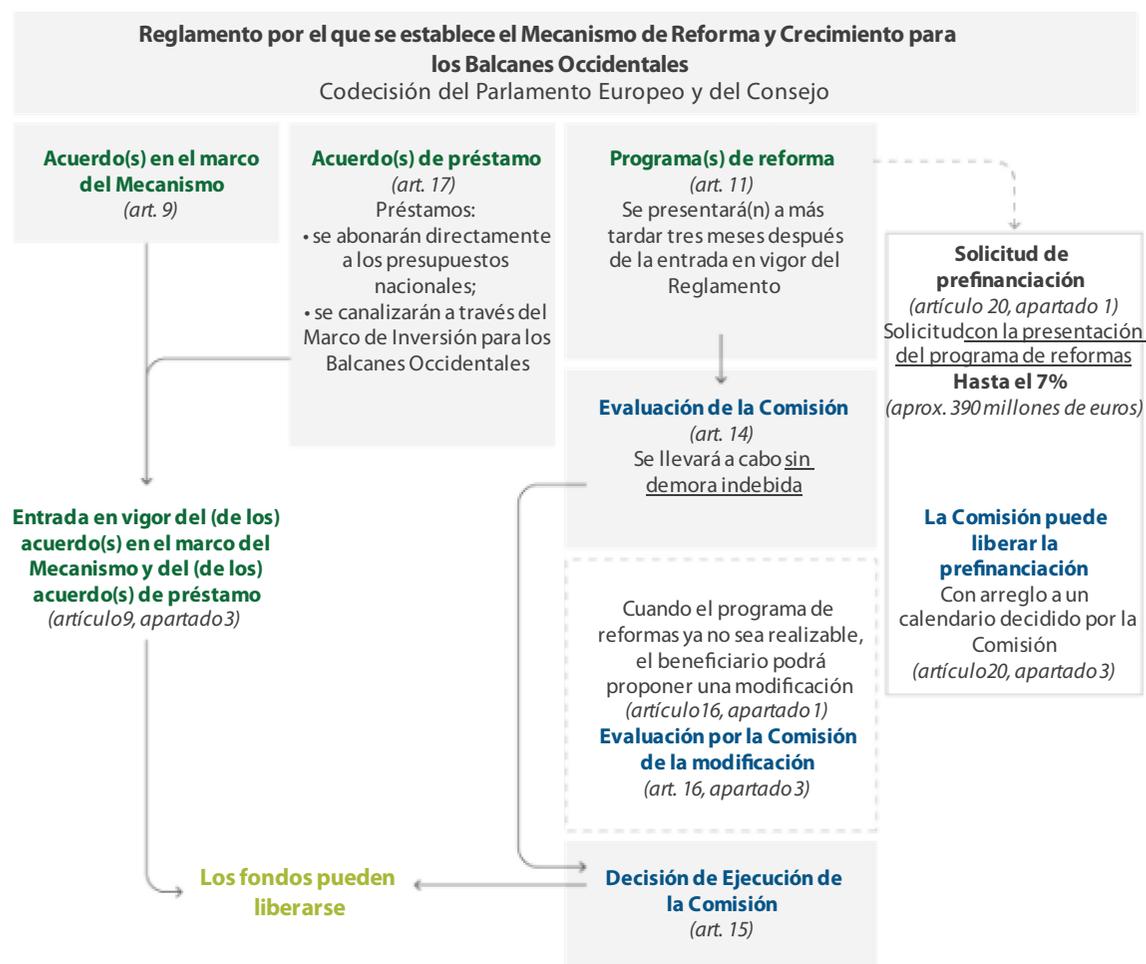
Objetivos de la propuesta
e) acelerar la transición ecológica en consonancia con la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales de 2020 y abarcando todos los sectores económicos, en particular la energía, incluida la transición hacia una economía descarbonizada, climáticamente neutra, resiliente al cambio climático y circular;
f) promover la transformación digital como motor del desarrollo sostenible y el crecimiento integrador;
g) impulsar la innovación, en particular para las pymes y en apoyo de las transiciones ecológica y digital;
h) impulsar la educación, la formación, el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de calidad, así como las políticas de empleo;
i) seguir reforzando los fundamentos del proceso de ampliación, incluidos el Estado de Derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, mediante la promoción de un poder judicial independiente, el refuerzo de la seguridad, la lucha contra el fraude, la corrupción, la delincuencia organizada y el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la evasión fiscal y el fraude fiscal; el cumplimiento del Derecho internacional; reforzar la libertad de los medios de comunicación y la libertad académica y un entorno propicio para la sociedad civil; fomentar el diálogo social; promover la igualdad de género, la no discriminación y la tolerancia, a fin de garantizar y reforzar el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías;
j) reforzar la eficacia de la administración pública y apoyar la transparencia, las reformas estructurales y el buen gobierno a todos los niveles, inclusive en los ámbitos de la gestión de las finanzas públicas, la adjudicación de contratos públicos y las ayudas estatales; apoyar iniciativas y organismos implicados en el apoyo y la aplicación de la justicia internacional en los beneficiarios de los Balcanes Occidentales.

Objetivos del Reglamento IAP III
e) intensificar la protección del medio ambiente, aumentar la resiliencia frente al cambio climático, acelerar la transición hacia una economía baja en carbono, desarrollar la economía y la sociedad digitales y reforzar la conectividad sostenible en todas sus dimensiones;
f) apoyar la cohesión territorial y la cooperación transfronteriza a través de las fronteras terrestres y marítimas, incluida la cooperación transnacional e interregional.

Nota: Los colores correspondientes indican objetivos similares.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento IAP III y de la propuesta.

Anexo III — Acuerdos que habrán de celebrarse tras la entrada en vigor del Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

Anexo IV — Excepciones al Reglamento Financiero y al Reglamento IVDCI

Excepciones al Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 (Reglamento Financiero)

Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales		Reglamento Financiero Título del artículo
Artículo en el que se aplica una excepción	Objeto de la excepción	
Artículo 10, apartado 1	Los créditos de compromiso y de pago no utilizados en virtud del Mecanismo serán automáticamente prorrogados al ejercicio siguiente y podrán ser comprometidos y utilizados respectivamente hasta el 31 de diciembre del ejercicio siguiente. El importe prorrogado será el que se utilice en primer lugar en el ejercicio siguiente.	Artículo 12, apartado 4 Anulación y prórroga de créditos
Artículo 10, apartado 3	Los créditos de compromiso correspondientes al importe de los créditos liberados por no haberse ejecutado, total o parcialmente una acción en virtud del Mecanismo, se reconstituirán en beneficio de la línea presupuestaria de origen.	Artículo 15 Reconstitución de los créditos correspondientes a liberaciones
Artículo 17, apartado 2 Considerando 36	Los desembolsos del préstamo podrán efectuarse a través del MIBO en nombre del beneficiario. Los importes recuperados se transferirán al beneficiario.	Artículo 220, apartado 4 Asistencia financiera — Normas y ejecución
Artículo 17, apartado 3	El acuerdo de préstamo contendrá el importe de la prefinanciación y las normas sobre su liquidación.	Artículo 220, apartado 5 Asistencia financiera — Normas y ejecución
Artículo 18, apartado 1	Los compromisos presupuestarios para la dotación se contraerán a más tardar el 31 de diciembre de 2027. La provisión se abonará de forma progresiva y completa a más tardar en el momento del desembolso íntegro de los préstamos.	Artículo 211, apartado 2, párrafo segundo, última frase

Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales		Reglamento Financiero Título del artículo
Artículo en el que se aplica una excepción	Objeto de la excepción	
		Provisión de pasivos financieros
Artículo 21, apartado 9 Considerando 42	Para la parte de la financiación del Mecanismo abonada como ayuda financiera, canalizada directamente a los presupuestos nacionales de los beneficiarios, [...] el plazo de pago [...] comenzará a correr a partir de la fecha de comunicación de la decisión por la que se autoriza el desembolso al beneficiario de conformidad con el apartado 4 del presente artículo.	Artículo 116, apartado 2 Plazos de pago
Artículo 21, apartado 10 Considerando 42	En el caso de los pagos efectuados en concepto de ayuda financiera canalizada directamente a los presupuestos nacionales de los beneficiarios en virtud del presente artículo y del artículo 22 del presente Reglamento, procede excluir el pago de intereses de demora por parte de la Comisión al beneficiario.	Artículo 116, apartado 5 Plazos de pago

Excepciones al Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDI)

Propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales		Reglamento IVCDI Título del artículo
Artículo en el que se aplica una excepción	Objeto de la excepción	
Artículo 6, apartado 3 Considerando 19	El apoyo prestado a los beneficiarios en forma de préstamos no formará parte del importe de la Garantía de Acción Exterior en el sentido del artículo 31, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/947.	Artículo 31, apartado 3, segunda frase, y artículo 31, apartado 4 FEDS+, Garantía de Acción Exterior, garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países – Ámbito de aplicación y financiación

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales.

Anexo V — Visión general de la preparación de los países de los Balcanes Occidentales en el ámbito del control financiero

Informe sobre la ampliación de 2023	Capítulo 32 – Control financiero
Albania SWD(2023) 690	Albania está moderadamente preparada en el ámbito del control financiero. Durante el período de referencia se han realizado algunos avances en lo que respecta a las actualizaciones del marco jurídico del control interno y la auditoría interna. (página 72)
Bosnia y Herzegovina SWD(2023) 691	Bosnia y Herzegovina tiene cierto nivel de preparación en este ámbito. Se han realizado algunos avances , en particular en la aplicación de las estrategias de control interno de las finanzas públicas a nivel estatal y en ambas entidades, elaborando informes consolidados, mejorando al mismo tiempo las capacidades de presentación de informes en línea, y mejorando la formación de los funcionarios encargados del control interno de las finanzas públicas. (página 77)
Kosovo SWD(2023) 692	Existe cierto nivel de preparación en este ámbito. Kosovo ha realizado avances limitados durante el período de referencia mediante la adopción de la nueva estrategia de gestión de las finanzas públicas 2022-2026 y su plan de acción. (página 75)
Macedonia del Norte SWD(2023) 693	El país está moderadamente preparado en el ámbito del control financiero. Algunos avances fueron la creación de la Red de Servicios de Coordinación Antifraude, la adopción de la Ley Orgánica Presupuestaria y la Ley de Inspección, y la firma de un memorando de entendimiento entre el Parlamento y la Oficina Estatal de Auditoría para reforzar el seguimiento de los informes de auditoría individuales. (página 71)
Montenegro SWD(2023) 694	Montenegro está moderadamente preparado en el ámbito del control financiero. En general, se realizaron avances limitados en la aplicación de las recomendaciones del año pasado. En diciembre de 2022 se adoptó un nuevo programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas, lo que significa que el marco estratégico para el control interno de las finanzas públicas ya está en vigor en general. (página 81)
Serbia SWD(2023) 695	Serbia está moderadamente preparada en el ámbito del control financiero. Se han realizado avances limitados en el período de referencia, en particular con la continuación de la aplicación del control interno de las finanzas públicas. (página 89)

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

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

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

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

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

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

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-1612-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/715	QJ-AB-24-003-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1619-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/459715	QJ-AB-24-003-ES-N