

IV

*(Informaciones)*INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

**Informe sobre el control de la eficacia operativa de la gestión del Banco Central Europeo
en el ejercicio 2005, acompañado de las respuestas del Banco Central Europeo**

(2007/C 313/01)



(© www. LAUblab.com).

Imagen de la futura sede del BCE

INTRODUCCIÓN

1. La fiscalización por el Tribunal de la eficacia operativa del Banco Central Europeo (BCE) se basa en el artículo 27, apartado 2, del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE (1). El ámbito controlado en el ejercicio 2005 fue la gestión del proyecto de la nueva sede del BCE. El Tribunal también procedió a una fiscalización de seguimiento sobre la eficiencia de la política de recursos humanos del BCE.

LA NUEVA SEDE DEL BCE

2. El BCE construirá sus nuevos locales de Fráncfort en el emplazamiento del «Grossmarkthalle» (antiguo mercado de mayoristas). La nueva sede ocupará una superficie aproximada de 186 000 metros cuadrados y comprenderá, además de los edificios históricos, una torre de oficinas de unos 185 metros de altura. El presupuesto actual asciende a unos 850 millones de euros, de los cuales alrededor de 500 millones de euros corresponden a los costes de construcción (2).

3. El objetivo de la fiscalización era evaluar la eficacia operativa de la gestión del proyecto de nueva sede y su adecuación a las normas pertinentes. El Tribunal evaluó si el BCE había:

- implantado una estructura eficiente de planificación y organización,
- creado un marco apropiado de gestión de riesgos, seguimiento, control y rendición de informes con arreglo a la complejidad del proyecto de nueva sede,
- aplicado procedimientos adecuados de adjudicación de contratos para dicho proyecto conforme a las normas generalmente aplicables en la materia.

4. La fiscalización abarcó el período comprendido entre septiembre de 2001 y agosto de 2006, aunque excluyó el concurso organizado para la elección del proyecto arquitectónico y los aspectos técnicos de las especificaciones fijadas por el BCE. En el examen se tuvo en cuenta la evolución posterior del proyecto de nueva sede.

Estructura de planificación y organización

5. La estructura de organización del proyecto de nueva sede ha permitido al BCE atender sus necesidades actuales y fue implantada antes de que se adoptara, en diciembre de 2005, la decisión definitiva de emprender la construcción de la nueva sede que incluía especificaciones técnicas detalladas.

(1) El artículo 27, apartado 2, dispone lo siguiente: «Las disposiciones del artículo 248 del Tratado solo se aplicarán a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE». Las disposiciones institucionales relativas al Banco Central Europeo figuran en el artículo 110 del Tratado CE.

(2) A precios de 2005.

6. En 2001 se programó inicialmente la terminación del proyecto para el tercer trimestre de 2008, terminación que se aplazó posteriormente para finales de 2011 (3), debido sobre todo a la introducción de dos fases no previstas en un principio: una fase de revisión y una fase de optimización. La primera duró diez meses y fue seguida de la fase de optimización, de trece meses de duración, en la que los costes pudieron reducirse en un 30 %. Sin embargo, el retraso en la terminación del proyecto origina costes de alquiler suplementarios.

Gestión de riesgos, seguimiento, control y rendición de informes

7. El BCE ha formulado y llevado a la práctica una estrategia adecuada y coherente de seguimiento, control y rendición de informes.

8. A pesar de haberse establecido un marco de gestión de riesgos, se han observado algunas disfunciones en el registro de los mismos. En agosto de 2006, el Tribunal había examinado este registro constituido para el proyecto de nueva sede en el que se detallaba para cada elemento su descripción, impacto potencial, las medidas previstas, el titular y las características. El BCE había clasificado más de 100 riesgos potenciales en el registro atribuyéndoles niveles que iban de 1 (impacto y probabilidad escasos) a 25 (impacto y probabilidad elevados).

9. El registro no siempre ofrecía una visión clara de los elementos de mayor riesgo, la probabilidad de que se materializaran y el momento contemplado: los riesgos no siempre estaban formulados con criterios coherentes y a veces aparecían entremezclados con subriesgos (4). A ello se añade que los diversos riesgos para la reputación del BCE figuraban dispersos en distintos lugares del registro, en ocasiones con un nivel relativamente poco importante (5), y había veces en que solo figuraba el subriesgo o se había omitido el riesgo principal.

Adjudicación de contratos

10. Los procedimientos y normas generales aplicados por el BCE a la adjudicación de contratos para el proyecto de nueva sede resultaron adecuados, pero las normas no prevenían un procedimiento de recurso establecido, ni definían tampoco criterios para excluir ofertas anormalmente bajas. No se actualizaban sistemáticamente los umbrales fijados por la Directiva de la UE (6), pese a los esfuerzos del BCE por acomodarse a ella.

(3) El anexo contiene el calendario con las distintas fases de evolución del proyecto.

(4) Por ejemplo, el riesgo al que se ha atribuido el nivel 4, «No es posible un gran traslado en diciembre de 2011 por causa de la actividad principal», es menos crítico y constituye un subriesgo del riesgo de nivel 13, «El traslado al nuevo edificio se retrasa (por el motivo que sea) — Deben prorrogarse los contratos de alquiler existentes — Tiempo/Coste de prórroga».

(5) Por ejemplo, el riesgo de «empleo ilegal por contratistas/subcontratistas» tenía atribuido el nivel 43.

(6) La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, cuyas disposiciones hubiesen debido llevarse a la práctica el 31 de enero de 2006 como fecha límite, no es directamente aplicable dado que las directivas están destinadas a los Estados miembros.

11. Por lo general, la adjudicación de contratos para el proyecto de nueva sede sí se ajustaba a los procedimientos y normas del BCE, pero la puntuación atribuida a veces no resultaba clara y se basaba en subcriterios que no estaban previstos expresamente como criterios de evaluación. Pese a que las excepciones, en su mayoría, habían sido autorizadas y justificadas, hubo algunas cuya justificación resultaba discutible o no estaba documentada formalmente.

12. En una serie de licitaciones no se encontraron pruebas de que se hubiera seleccionado sistemáticamente la oferta más ventajosa y, en algunas de ellas, no se precisaba lo suficiente el alcance exacto de los servicios que se solicitaban, las ofertas eran muy dispares y los licitadores seleccionados para la fase de negociación pudieron modificar significativamente sus ofertas en un momento posterior.

13. El Tribunal detectó insuficiencias en los controles ejercidos por el BCE de los procedimientos de adjudicación de contratos a consultores externos. En un caso, no se podía seguir el rastro de los controles sobre la puntuación de las ofertas, mientras que en otro, el procedimiento de adjudicación fue dirigido sobre todo por el gestor externo del proyecto sin que hubiera pruebas claras de la participación del BCE.

Conclusiones y recomendaciones

14. Aunque el calendario inicial de terminación del proyecto de nueva sede resultó demasiado optimista, el BCE por lo general ha implantado una estructura organizativa apropiada para satisfacer sus necesidades actuales y ha conseguido reducir considerablemente los costes estimados, además de haber creado un marco adecuado de seguimiento, control y rendición de cuentas. Pese a la creación de un marco específico de gestión de riesgos para este

proyecto, se observaron algunas insuficiencias en el registro de riesgos. Las principales insuficiencias observadas afectaban a la adjudicación de contratos para el proyecto dado que en algunos casos no se respetaron plenamente los procedimientos y normas del BCE en la materia.

15. El Tribunal recomienda que el BCE:

- siga mejorando su gestión de riesgos respecto del proyecto de nueva sede,
- intensifique sus controles del procedimiento de adjudicación de contratos y se asegure de que se respetan plenamente los procedimientos y normas en la materia.

SEGUIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

16. El Tribunal procedió a una fiscalización de seguimiento a la llevada a cabo en 2004 respecto de la eficiencia de la política de recursos humanos del BCE.

17. Se han registrado avances significativos en lo referente al marco global de recursos humanos, en especial la definición de la estrategia de comunicación. Otras iniciativas siguen aún en curso como la definición de indicadores de calidad clave en todos los departamentos. Además, la nueva versión del sistema informático que permitirá un registro más fiable y exhaustivo de los permisos y ausencias se ha retrasado a 2008. Aún no se han establecido algunas orientaciones y procedimientos de carácter específico, como los relativos a la jornada parcial y las normas sobre procedimientos disciplinarios.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 8 de noviembre de 2007.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO

FASES DE EVOLUCIÓN DEL PROYECTO DE NUEVA SEDE

Fase de concurso			Fase de optimización	Fase de planificación	Fase de construcción		Ocupación de la sede
noviembre de 2002 a diciembre de 2004			enero de 2005 a febrero de 2006	marzo de 2006 a noviembre de 2008	enero de 2008 a diciembre de 2011		finales de 2011
Fase de concurso (1.ª parte)	Fase de concurso (2.ª parte)	Fase de revisión (3.ª parte)	Fase de optimización	Planificación preliminar Planificación detallada Planificación para solicitar el permiso de construcción Planificación de las licitaciones	Trabajos de construcción preliminares	Trabajos de construcción principales	
Concurso internacional con 80 participantes	Concurso internacional con 12 participantes Concesión del primer premio	Con 3 participantes	Optimización del proyecto mediante una importante reducción de costes	Planificación de la concepción con niveles de detalle diferentes, preparación y solicitud del permiso de construcción, preparación de las licitaciones para la construcción	Trabajos de construcción preparatorios	Construcción de nuevos edificios	Traslado
Altura 150 m	Altura 150 m	Altura que alcanza los 180 m	Altura 180 m	Altura 185 m			

Fuente: Banco Central Europeo.

RESPUESTA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

El Banco Central Europeo (BCE) acoge favorablemente el Informe del Tribunal de Cuentas Europeo correspondiente al ejercicio 2005 y se felicita por la opinión expresada por el Tribunal en el sentido de que el BCE ha establecido una estructura de organización adecuada para el proyecto de la nueva sede del BCE con el fin de atender sus necesidades actuales y ha creado, asimismo, un marco apropiado y coherente de seguimiento, control y presentación de informes. El BCE también celebra que el Tribunal considere que los procedimientos y normas generales aplicados por el BCE a la adjudicación de contratos para el proyecto de la nueva sede han resultado adecuados.

El BCE toma nota de las observaciones y recomendaciones formuladas por el Tribunal destinadas a introducir mejoras. A continuación se exponen los comentarios del BCE en referencia a apartados específicos.

Apartados 7 a 9: el registro de riesgos creado para el proyecto de la nueva sede del BCE es un instrumento en constante evolución y se reexamina periódicamente. El BCE ha tomado nota de las observaciones del Tribunal y ha adoptado medidas al respecto.

Apartado 10: el BCE ha publicado un conjunto actualizado de normas de adjudicación de contratos en una Decisión (Decisión del BCE, de 3 de julio de 2007, por la que se establece su Reglamento de adquisiciones). Esta Decisión introduce un procedimiento formal de presentación de recursos, define las «ofertas anormalmente bajas» y actualiza los umbrales de conformidad con lo establecido en la Directiva de la UE en la que dicha Decisión se basa. Se realizará un seguimiento periódico al objeto de garantizar que las modificaciones de la Directiva se incorporen en el momento y la forma requeridos.

Apartado 11: el BCE aplica el principio de transparencia publicando los principales criterios de evaluación en la documentación referida a la adjudicación de contratos («invitación a licitar» para las licitaciones públicas, y «solicitud de oferta» para los procedimientos en que se presentan tres o cinco ofertas). En un caso, la redacción del informe de evaluación no coincidía exactamente con los subcriterios de evaluación publicados. La atribución de la puntuación se realiza conforme a los criterios publicados.

Apartado 12: la documentación estándar de los procedimientos de licitación incluye, en general, informes de evaluación detallados, evaluaciones técnicas, cálculos de precios, las actas de las reuniones de negociación y los documentos de las reuniones del Comité de Adjudicación de Contratos. En dichos documentos consta el desarrollo de las distintas fases del procedimiento y la selección de la oferta más ventajosa en todas las licitaciones.

Apartado 13: el procedimiento de adjudicación estuvo en todo momento dirigido y controlado enteramente por empleados del BCE. La actuación del gestor externo del proyecto se limitó a la asistencia, la organización y la documentación del proceso de evaluación. Todas las decisiones relativas a la adjudicación fueron adoptadas por el BCE. La modificación de las normas aplicables a la documentación garantiza que el control del BCE sobre el procedimiento de adjudicación quede claramente documentado.

Seguimiento de la fiscalización de Recursos Humanos: el BCE mantiene su compromiso en lo relativo a la implantación de elementos clave adicionales en su marco global de Recursos Humanos.